

# Politiques & Pratiques de développement

GRET

Professionnels du  
développement  
solidaire

★ Projets innovants et politiques publiques ★ Contribution au débat ★ Notes d'opinion

Ces notes sont destinées à alimenter la réflexion sur les politiques de développement en se fondant sur l'expérience du GRET et de ses partenaires.

NUMÉRO 9 ★ OCTOBRE 2012



## Garantir des Paiements pour services environnementaux contribuant au développement solidaire

***La dégradation des écosystèmes mondiaux menace la survie d'1,6 milliard de personnes qui en dépendent (eau, biodiversité, foncier, exploitation des ressources, carbone) et les deux tiers des « services environnementaux\* » au niveau mondial. En réponse à ce danger, les paiements pour services environnementaux (PSE) ont émergé dans les années 1990. Alternative aux politiques traditionnelles basées sur une intervention forte de l'État (normes, législation, taxes, subventions, etc.) souvent jugées inefficaces et déconnectées des problématiques locales, 300 PSE sont recensés en 2010 (OCDE, 2010). Quels sont les avantages et les limites des PSE? Dans quelle mesure constituent-ils un outil favorisant un développement local durable?***

**S**elon Sven Wunder, le PSE est une transaction volontaire dans laquelle un service environnemental (ou l'usage du sol procurant ce service) est acheté à un fournisseur de service (communauté ou autorité locale, groupe villageois). Les acheteurs des services environnementaux sont principalement les consommateurs : touristes, entreprises d'eau, d'électricité, entreprises multinationales en quête de RSE, etc. La transaction peut prendre la forme d'incitation financière ou d'appuis techniques.

### Vers une financiarisation des services environnementaux ?

La valeur des services environnementaux est estimée à 23 500 milliards d'euros par an, environ la moitié du PIB mondial. Pourtant, la biodiversité est en danger. Les PSE sont reconnus comme un mécanisme financier novateur notamment par la 10<sup>e</sup> Conférence des Parties (CoP) de la Convention sur la diversité biologique des Nations unies qui s'est tenue à Nagoya au Japon en octobre 2010.

Récemment, lors de la CoP 11 à Hyderabad (Inde) en octobre 2012, 180 pays se sont engagés sur un doublement d'ici 2015 des flux financiers internationaux (contributions publiques et privées) pour aider les pays en développement à financer leurs programmes de préservation de la biodiversité. Toutefois, le chiffre exact reste flou. Les besoins financiers pour atteindre les objectifs de Nagoya sont évalués à près de 200 milliards de dollars annuels (*WWF-International, 2012*).

D'autres formes de financements innovants pour la conservation de l'environnement existent : les marchés de la compensation, les produits dérivés issus de la finance liés aux risques d'extinction des espèces, la mise en place d'hypothèques environnementales (en échange de microcrédit), etc. Le nombre important d'acteurs, les modalités de financements et le cadre institutionnel présentent des enjeux forts en termes de gouvernance, d'équité et de régulation au niveau mondial.

Fondé en 1976, le GRET est une association sans but lucratif, regroupant des professionnels du développement solidaire.

Il soutient des processus de développement durable, en milieu urbain et rural, en s'appuyant sur l'équité sociale, la promotion économique et le respect de l'environnement.

## Les PSE : un enjeu de réformes foncières

Des droits opérationnels (accéder, cultiver, prélever, etc.) et des droits d'administration (vendre, louer, etc.) ne sont pas forcément tous détenus par les mêmes individus et peuvent s'exercer simultanément sur une même terre. L'inexistence de droits de propriété clairement établis peut poser problème dans l'identification des fournisseurs d'un PSE et provoquer des pratiques inéquitablement pour les populations, dommageables pour l'environnement (manque de transparence, relation de pouvoir entre les communautés, les sociétés forestières étatiques ou les individus les plus riches).

La confusion sur les bénéficiaires révèle également des comportements opportunistes chez les propriétaires, acheteurs du PSE, qui peuvent pratiquer des expulsions, des privations de l'accès aux ressources, des spéculations sur les ressources naturelles et les terres associées, et appauvrir les communautés qui font usage du sol.

Les PSE ne peuvent apporter de solutions aux faiblesses institutionnelles, ici dans le domaine foncier, et requièrent une qualité minimale des institutions afin de faire respecter les droits de propriété, la justice, le contrôle de l'accès aux espaces protégés et être en capacité de sanctionner si besoin.

## Du coût d'opportunité à une logique d'investissement

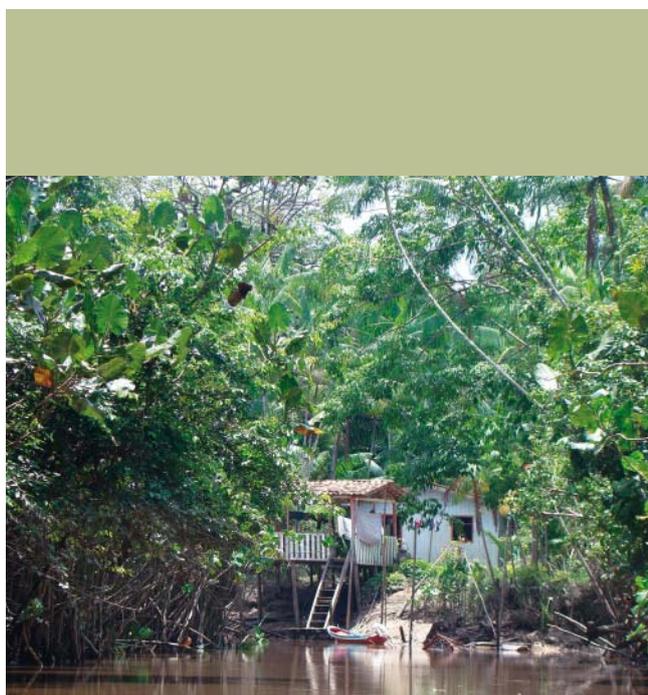
Si en théorie le coût d'un service environnemental (SE) est la somme des coûts d'opportunités, des coûts de protection liés à la conservation des écosystèmes et des coûts de transaction liés au montage des PSE, dans la pratique, les projets PSE correspondent plutôt à une compensation pour l'abandon des droits d'usage locaux.

L'évaluation de la valeur d'un SE est, en général, basée sur le coût d'opportunité du fournisseur de service au-delà duquel il renoncera à ses pratiques non durables. En pratique, les PSE ne paient ni le prix réel des services, ni le coût des réformes nécessaires pour un changement de pratique au niveau local par les populations et des politiques de développement rural durable au niveau national. Il s'agit donc de sortir de la logique des « coûts d'opportunité » pour aller vers une « **logique d'investissement** ». Les PSE servant à financer **des changements d'itinéraires techniques structurels** deviennent ainsi de véritables instruments de développement.

En effet, les PSE renvoient à trois enjeux :

- **L'efficacité économique** : la définition et la mise en œuvre des PSE génèrent des coûts de transaction importants, variables selon les échelles d'intervention, le nombre d'intermédiaires, etc. Ces coûts, rarement évalués, se répartissent entre les coûts de suivi, de sensibilisation, de renforcement institutionnel, de restructuration interne et de concertation nécessaires à la définition et la mise en œuvre d'un système de PSE. Ils constituent, dans une certaine mesure, un indicateur du type de gouvernance et du caractère participatif de la demande.
- **L'efficacité environnementale** : calculée par le coût d'un service environnemental, elle est généralement basée sur le coût d'opportunité qui résulte souvent de négociations et dépend du rapport de force entre le fournisseur et l'acheteur.

L'asymétrie d'informations entre les parties prenantes induit des risques importants comme la compétition entre fournisseurs de services pour baisser le prix ou l'écartement de certaines zones peu peuplées. Les coûts d'opportunité peuvent varier fortement d'une zone à une autre. Par exemple, les coûts d'opportunité dans les zones où est pratiqué l'agrobusiness sont très élevés. Dans ces zones, les financements disponibles dans le cadre des PSE sont insuffisants pour protéger la destruction des ressources ou financer un



**Païement pour services hydrologiques :  
la microcentrale hydroélectrique de  
Tolongoina à Madagascar**

En 2010 à Madagascar, un mécanisme de PSE a été mis en place, par le Gret et l'IRD, pour protéger le bassin-versant à proximité de la microcentrale de Tolongoina et assurer sa pérennité. En alternative au paiement direct, un appui en termes de renforcement de capacités a été instauré pour les fournisseurs de services hydrologiques (les ménages paysans) afin qu'ils puissent rendre les services attendus (arrêt du défriche-brûlis et développement d'alternatives) aux bénéficiaires (l'opérateur privé et les usagers du service électrique).

Le PSE à Tolongoina a été construit par l'ensemble des acteurs locaux. Les populations locales ont formulé leurs attentes et leurs contraintes, les solutions ont été imaginées collectivement par la commune, les ménages et l'opérateur privé en associant les dispositifs de gestion environnementale existants. Le PSE de Tolongoina a contribué au développement local durable en préservant l'environnement de pratiques néfastes tout en assurant aux ménages de nouvelles ressources. En adoptant une démarche de recherche-action, l'expérience de Tolongoina a permis d'internaliser le service environnemental et d'aboutir à des arrangements institutionnels satisfaisants.

*Source : Programme rHYvière lancé en 2008 par le Gret en étroite collaboration avec l'IRD.*

changement de pratique. En conséquence, les PSE tendent à être mis en œuvre sur l'agriculture de front pionnier ou dans des forêts moins menacées car les coûts sont plus faibles.

Enfin, le système de sanctions adossé aux PSE (arrêt du paiement si les termes du contrat ne sont pas respectés) est rarement mis en œuvre. L'absence d'un système de respect des obligations peut diminuer l'efficacité environnementale.

- **L'équité** : elle concerne l'approche participative dans l'élaboration et la mise en œuvre des mécanismes de PSE, et le partage de l'incitation financière versée par le bénéficiaire au fournisseur du service environnemental. Dans certains cas, les PSE ciblent des individus afin qu'ils renoncent à certaines pratiques, tandis que la rémunération sera versée à la communauté ou au groupe villageois. Le paiement par les groupes défavorisés de services auparavant gratuits est également un risque associé au mécanisme de PSE. Par ailleurs, alors que le PSE se veut être un accord volontaire, les groupes villageois et les communautés sont plutôt passifs voire contraints à rentrer dans un dispositif de PSE.

**Recommandations**

★ **Articuler les actions locales avec le cadre national**

Le PSE est un instrument complémentaire des dispositifs règlementaires (taxes, lois et règle-

ments) et des dispositifs de gouvernance locale. Les PSE ne peuvent se limiter à des projets locaux et doivent être articulés avec les politiques publiques nationales des secteurs rural, énergétique, foncier particulièrement. Une approche multidisciplinaire, mobilisant des savoirs locaux, nationaux voire internationaux sur le service environnemental, permettrait d'améliorer la prise en compte des spécificités locales ou coutumières et l'efficacité environnementale du projet.

★ **Assurer une approche participative**

La participation de toutes les parties est un facteur principal de réussite des mécanismes de PSE. Les populations doivent pouvoir en bénéficier concrètement et directement : reconnaissance de leurs droits, augmentation de leurs revenus. Pour cela, les PSE peuvent être un moyen de favoriser le dialogue entre les communautés locales, les autorités locales et nationales, les acteurs privés. Le porteur du projet de PSE a un rôle à jouer en assurant la participation de toutes les parties aux plateformes de discussion et leur implication dans les processus de décisions.

★ **Innover en matière d'arrangements institutionnels**

Dans le cadre des PSE, les acteurs concernés peuvent négocier entre eux des solutions efficaces, prenant en compte les attentes des acteurs locaux publics ou privés. Les PSE permettent d'innover dans la construction des arrangements institutionnels.



Dans ce sens, le Gret privilégie :

- une approche *top-down* pour la planification afin d'intégrer pleinement le rôle régulateur de l'autorité locale ;
- une approche ascendante pour le choix des incitations et des compensations ;
- un appui aux dispositifs existants de gestion environnementale.

### \* **Mettre les PSE au service du développement rural**

Afin que les PSE puissent être un levier de changement de pratiques au niveau des ménages, et de changements structurels au niveau du développement rural national, ils doivent intégrer, dès leur conception, les différents coûts : renforcement de capacités, sensibilisation en lien avec les pratiques agricoles, formation et appui de long terme pour construire des modèles des pluriactivités et de structuration des filières.

Les indicateurs de suivi et de mesure d'impact du changement de pratique doivent être au cœur de la réflexion afin de faire des PSE un véritable instrument de croissance inclusive et durable dans le secteur rural. ●

Camille Le Jean, Gret (lejean@gret.org)

### D'après la publication à paraître :

\* Anne Chetaille, « *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* », Éditions du Gret, Collection Études et travaux.

### Lexique

- **PSE** : paiement pour services environnementaux.
- **Service environnemental (SE)** : bénéfices que les hommes retirent des écosystèmes sans avoir à agir pour les obtenir : production de l'oxygène, épuration naturelle des eaux, séquestration naturelle de carbone, les sols, les mers et le sous-sol, etc.

### Sources

- Réseau d'échange et de plaidoyer sur le pilotage de la recherche et de l'expertise (REPERE), *Programme Payer pour l'environnement ? REDD et PSE : entre marchandisation et développement équitable*, Cirad et Gret, 2011-2013.
- Programme Rhyviere, *Réseaux hydroélectriques villageois, énergie et respect de l'environnement*, 2008-2013, Gret.
- Pavan Sukhdev, *L'économie des écosystèmes et de la biodiversité*, Rapport final, 2010.

