



Études et Travaux

en ligne n° 39



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

LES ÉDITIONS DU GRET



Référence du document :

Anne Chetaille, 2013, *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*, 2013, Coll. Études et Travaux, série en ligne n° 39, Édition Gret, www.gret.org, 48 p.

Auteurs : Anne Chetaille (Gret)

Anne Chetaille était, au moment de la réalisation de travail, chargée de projets Environnement et changement climatique au sein du Gret. Elle travaillait sur les accords multilatéraux sur l'environnement et suivait en particulier les négociations internationales dans le domaine de la lutte contre le changement climatique. Elle animait la commission Climat et développement de Coordination SUD.

Actuellement elle est chargée de programmes internationaux au WWF France;

Rédaction de la synthèse : Paule Drubigny

Relecteurs : Christian Castellanet, Paule Drubigny

Domaine(s) : politiques publiques,

Mots clés : environnement, écosystèmes, pollution, carbone

Mise en ligne : mai 2013

Maquette couverture : Hélène Gay

Collection Études et travaux en ligne

Cette collection rassemble des textes présentant les travaux des intervenants ou partenaires du Gret (rapports de programmes de recherche, capitalisation sur des projets, études thématiques réalisées, points de débat, études d'impact, etc.).

Ces documents sont mis en ligne et téléchargeables gratuitement sur le site du Gret, rubrique « Ressources en ligne ».

www.gret.org

Ils sont par ailleurs vendus sous forme imprimée, à la librairie du Gret, rubrique « Publications ».

Contact : Éditions du Gret, edition@gret.org

Remerciements

Le Gret remercie sincèrement pour leur intervention lors des ateliers thématiques organisés dans le cadre de ce projet de recherche interne sur les paiements pour services environnementaux : Julien Hardelin du ministère de l'Écologie du Développement durable, des Transports et du Logement (MEEDTL)¹, Tiphaine Leménager de l'Agence française de développement (AFD), Valérie Boisvert de l'Institut de recherche pour le développement (IRD), Romain Pirard de l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), Georges Serpantié (IRD), Aurélie Toillier du Centre international de recherche agronomique pour le développement (Cirad), Alain Karsenty (Cirad) et Driss Ezzine de Blas (Cirad).

Le Gret adresse également ses remerciements pour leur contribution aux débats aux participants à l'atelier de restitution organisé le 14 février 2012 : Frédéric Bazin (Iram), Valérie Boisvert (IRD), Laura Brimon (Cirad), Yann Laurans (Ecowhat), Tiphaine Leménager (AFD), Louis-Marie Poitou (Planète Urgence), Philippe Puydarrieux (MEDDTL), Georges Serpantié (IRD), Emmanuelle Swynghedauw (ministère des Affaires étrangères et européennes).

Enfin, sont remerciés Jean-Baptiste Roelens (WWF France) et Aurélie Toillier (Cirad) qui, n'ayant pu être présents le 14 février 2012, ont eu la gentillesse d'effectuer une relecture attentive du document de synthèse initial, ainsi que Valérie Boisvert, Aurélie Toillier et Georges Serpantié pour leur relecture du document final.

¹En poste à l'OCDE depuis février 2012.

Synthèse

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.

Les paiements pour service environnemental, un outil de développement local durable ?

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 efficacité 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.

Sommaire

Synthèse	3
Sigles et acronymes	6
Remerciements	7
Les questionnements du Gret	7
Les PSE : pourquoi tant d'engouement ?	9
Tentative de définition	9
Les avantages supposés des PSE	10
L'influence des politiques internationales	11
Un dispositif populaire auprès des bailleurs et de certains opérateurs de terrain	13
Un instrument à géométrie variable	15
Essai de typologie	15
Répartition par service environnemental et zones géographiques	17
Financiarisation des services environnementaux : une forme particulière de PSE	18
Systèmes de PSE locaux : focus sur la protection des bassins versants et la séquestration du carbone forestier	19
Paiement pour services hydrologiques : l'exemple de la microcentrale hydroélectrique de Tolongoïna	19
Le cas de la séquestration du carbone forestier : le mécanisme REDD+	26
Un grand écart entre la théorie, le discours et la pratique	29
Les cas de PSE volontaires et entre acteurs privés : une exception plutôt que la règle	29
Concilier l'équité, l'efficacité et l'efficience : un défi complexe	29
L'État toujours là	31
Éléments de principe et de méthodologie pour le Gret	33
Les PSE Locaux : un champ d'expérimentation à développer	33
Les conditions de réussite des PSE locaux	33
Des réserves sur la généralisation des outils PSE au niveau des politiques	36
Bibliographie	39
Annexe 1 - Les PSE vus par des experts	41
Annexe 2 - Programme des ateliers	47

Sigles et acronymes

AFD	Agence française de développement
CDB	Convention sur la diversité biologique
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur la lutte contre le changement climatique
Cirad	Centre international de recherche agronomique pour le développement
COP	Conférence des Parties
Iddri	Institut du développement durable et des relations internationales
IRD	Institut de recherche pour le développement
MEDDTL	Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement
ONG	Organisation non-gouvernementale
PCDI	Projet de conservation et de développement intégrés
PSE	Paiement pour service environnemental
REDD+	Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts, maintien et accroissement des stocks de carbone forestier
SE	Service environnemental
TEEB	The Economics of Ecosystems and Biodiversity

Les questionnements du Gret

Le concept de paiements pour service environnemental (PSE) a pris une place importante ces dernières années, à la fois dans la littérature, dans les négociations internationales sur l'environnement et sur le terrain. Face à cet engouement, le Gret a souhaité engager un chantier de réflexion sur un dispositif suscitant autant d'attentes que de questionnements quant à ses conséquences éventuelles et aux risques qu'il induit. Quelles sont les forces et les faiblesses des PSE ? Dans quelle mesure constituent-ils un outil pour le développement local durable ?

Pour répondre à ces questions, le Gret a mené un projet de recherche interne réunissant des personnes intervenant sur des problématiques de gestion des ressources naturelles (Frédéric Castell, Pierre-Cyril Renaud et Aurélie Vogel), d'accès à l'énergie (Jérôme Levet et Jacques Monvois) et de négociations internationales sur la biodiversité et le climat (Anne Chetaille et Célia Gautier), ainsi que le directeur scientifique du Gret à l'époque de l'étude (Christian Castellanet).

Quatre ateliers ont ainsi été organisés entre les mois de mai et de septembre 2011. Les deux premiers portaient sur les fondements théoriques, la définition et l'émergence des PSE ; les deux autres traitaient des PSE appliqués à l'eau et à la forêt (voir liste des intervenants et agendas en annexe 2).

Une première synthèse des discussions ayant émergé de ces ateliers et des principaux éléments clés définissant le positionnement politique et opérationnel du Gret sur les PSE a été rédigée, présentée et discutée le 14 février 2012 au cours d'un atelier élargi ouvert à différents acteurs de la recherche mais également à des ONG, des bureaux d'étude et des institutions publiques. Le présent rapport intègre les points forts soulignés lors de cet atelier ainsi que les commentaires écrits adressés à ses auteurs.

Les PSE : pourquoi tant d'engouement ?

Les instruments dits de marché² dans le domaine de la conservation de la biodiversité ont connu un essor important ces vingt dernières années, avec un regain d'intérêt suscité par la publication du Millenium Ecosystem Assessment en 2005. Dans ce paysage des instruments de marché, les paiements pour services écosystémiques ou environnementaux³ occupent une place particulière. Ils sont en général présentés comme étant en opposition avec les instruments traditionnels des politiques de conservation et le rôle fort de l'État. En théorie, les PSE sont le résultat d'une négociation entre un fournisseur et un acheteur de services au cours de laquelle l'État n'intervient pas. De ce fait, on leur prête un certain nombre de caractéristiques et d'avantages théoriques auxquels les politiques puis les opérateurs de terrain sont devenus particulièrement sensibles. Ainsi, d'après certains économistes, les dispositifs de PSE permettraient d'assurer efficacité économique, efficacité environnementale et équité.

Tentative de définition

Le concept de service écosystémique ou environnemental⁴ a été formalisé principalement par Robert Costanza et Gretchen Daily en 1997 dans le cadre de leurs recherches sur le rôle de la nature et de ses fonctions écologiques. Il s'agissait alors de déterminer une base pour la mesure de la dégradation des services rendus par la nature à la société (Daily) ou de développer une approche des différentes dimensions et de l'importance du « capital naturel » (Costanza)⁵.

Les paiements pour service environnemental trouvent par ailleurs leurs fondements théoriques chez Arthur Pigou dans les années 1920 et Ronald Coase dans les années 1960, avec la naissance de l'économie de l'environnement. Selon le premier, précurseur du principe pollueur-payeur⁶, les dégradations de l'environnement (pollutions ou surexploitation des ressources) s'expliquent par le fait qu'elles n'entraînent pas de coûts pour ceux qui les causent (échecs du marché). Une intervention correctrice de l'État à travers l'instauration de taxes ou de subventions peut permettre la prise en compte de ces externalités négatives.

² La définition des instruments de marché (ou fondés sur le marché) fait débat. Par instrument de marché, on considérera dans ce document l'ensemble des instruments qui agissent sur les prix en les modifiant tels que les taxes, et les instruments qui agissent sur les quantités en fixant une quantité maximale pouvant être émise (en termes absolus ou par unité de production) tels que les systèmes de permis négociables. Les contrats entre particuliers sont parfois considérés comme des instruments de marché. Cependant, cet emploi est discutable. Il faut effectivement distinguer outils économiques et instruments de marché, à moins de considérer que tout ce qui est économique est également « de marché » et de vider le terme de son sens habituel (espace de rencontre d'un ensemble d'acheteurs et de vendeurs, au sein duquel se déterminent des prix).

³ Le service écosystémique qualifie le fonctionnement des écosystèmes, comme supports de vie et facteur de bien-être humain ; le service environnemental s'inscrit dans une logique d'externalité positive délivrée par des usagers, des propriétaires, des gestionnaires.

⁴ Dans le présent document, nous utiliserons le terme « service environnemental ».

⁵ Méral, P., Pesche D., Antona, M., Aznar, O., « Les 10 principaux résultats des 18 premiers mois du programme Serena », Document de travail n°2010 – 11, 2010

⁶ Selon ce principe, les frais résultant des mesures de prévention, de réduction et de lutte contre la pollution doivent être pris en charge par le pollueur. Le principe pollueur-payeur a été adopté par l'OCDE en 1972 en tant que principe économique visant l'imputation des coûts associés à la lutte contre la pollution. Ce principe est l'un des principes essentiels fondant les politiques environnementales dans les pays développés.

Les paiements pour service environnemental, un outil de développement local durable ?

Coase considère quant à lui qu'en l'absence de coûts de transaction, les auteurs et les victimes des atteintes à l'environnement peuvent s'entendre directement entre eux et fixer par contrat le montant d'une compensation qui conviendrait à l'ensemble des parties. Dans ce cas, l'intervention de l'État n'est pas nécessaire ; il faut laisser faire le marché.

À partir des années 1980, l'économie de l'environnement se développe, avec notamment de nouvelles méthodologies d'évaluation économique des biens et services environnementaux (SE). L'évaluation monétaire et la redéfinition des droits de propriété sont présentées comme des moyens de contribuer à la conservation de la biodiversité dans la mesure où elles constituent des préalables au développement des marchés. En instaurant ces droits et en définissant des prix pour les services rendus par les écosystèmes, on permet l'instauration d'arrangements institutionnels marchands pour les réguler.

Sven Wunder est le premier à théoriser le concept de PSE⁷.

- 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, parler de PSE sans faire référence à la définition de Wunder est rare. Son effort de théorisation a en effet permis d'identifier un modèle correspondant à des idéaux-types et concentrant plusieurs lignes de cohérence. Sa définition du PSE s'appuie sur une approche « coasienne » selon laquelle un accord volontaire ou un contrat passé entre des parties définit le service attendu et les paiements correspondants, ces derniers étant conditionnés au maintien du service rendu par le(s) bénéficiaire(s).

Toutefois, comme pour tout modèle, nous verrons que les conditions édictées par Wunder sont rarement réunies et que la réalité se révèle plus complexe, parce que traversée de logiques contradictoires. D'autres définitions plus pragmatiques existent. Ainsi, un PSE peut aussi être vu comme « la rémunération d'un agent pour un service rendu à d'autres agents (où qu'ils soient) à travers une action intentionnelle visant à préserver, restaurer ou augmenter un service environnemental convenu »⁸.

Les avantages supposés des PSE

Les PSE sont habituellement considérés comme des instruments de marché. Ils reposent également sur la théorie économique dominante : en donnant un prix à un service environnemental, on suppose que cela permettra d'inciter au maintien de ce service et donc, plus ou moins directement, à des comportements durables du point de vue de la biodiversité.

Par rapport à d'autres instruments de marché tels que les taxes, les PSE sont des instruments particulièrement libéraux. En effet, ils ont émergé dans les années 1990 en réaction aux politiques traditionnelles de conservation de la biodiversité basées sur une intervention forte de l'État pour édicter des normes ou appliquer une fiscalité environnementale (taxes sur la base du principe pollueur-payeur, subventions, etc.). Ces politiques étaient alors jugées par certains économistes

⁷ Wunder S., Payments for environmental services : some nuts and bolts, *CIFOR Occasional Paper n°42*, 2005

⁸ Karsenty A., Coupler incitation à la conservation et investissements, *Perspectives – politique de l'environnement*, n°7 janvier 2011. www.cirad.fr/content/download/5086/.../7/.../Persp07_Karsenty_FR.pdf

Les paiements pour service environnemental, un outil de développement local durable ?

néolibéraux comme trop souvent déconnectées des problématiques locales et peu efficaces pour modifier durablement l'usage des sols. En effet, les États avaient du mal à faire respecter les règles, en particulier dans les pays en développement.

En théorie, les PSE permettent :

- d'instaurer une boucle courte entre les bénéficiaires d'un service environnemental et ceux qui favorisent son existence ;
- de mettre en œuvre des solutions pragmatiques adaptées au problème local ;
- de confier le contrôle du processus aux acteurs eux-mêmes ;
- de réguler directement la protection de la biodiversité et de l'équité via des automatismes inhérents au concept, et ce contrairement aux approches réglementaires comme celles régissant les aires protégées. De fait, un groupe villageois se sentant pénalisé par un accord de conservation peut par exemple décider de ne pas y participer⁹ ;
- de sanctionner un fournisseur de services pour non-respect de ses obligations visant à rendre ses pratiques plus durables. En effet, si les termes du contrat ne sont pas respectés, le paiement n'a pas lieu ;
- de réduire les coûts de transaction ;
- de dépasser l'insuffisance des fonds publics de par leur nature d'instruments de financement innovants.

Au total, les PSE semblent pouvoir assurer à la fois l'efficacité économique, l'efficacité environnementale et le respect de l'équité.

L'influence des politiques internationales

L'histoire des PSE est indissociable de l'évolution des négociations internationales sur l'environnement, en particulier celles ayant porté sur la Convention sur la diversité biologique (CDB) et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) signées en 1992. Ces deux textes ont contribué à légitimation politique, la promotion et la diffusion du concept.

• Convention sur la diversité biologique

Dans la CDB, les politiques de conservation réservent une part importante aux solutions dites de marché. D'après les objectifs de cette convention, la conservation de la biodiversité passe par sa gestion durable.

Le texte insiste en particulier sur l'exploitation des ressources génétiques et la protection des savoirs traditionnels associés afin d'encadrer l'essor de la bioprospection, c'est-à-dire la collecte et l'analyse de plantes à la recherche de principes actifs susceptibles de déboucher sur des innovations, en particulier dans le domaine pharmaceutique. Dans cette perspective, la définition de droits de propriété pour les fournisseurs et les utilisateurs devient un préalable à la mise en place d'accords de bioprospection incluant des clauses sur le partage des avantages tirés de cette activité.

Cependant, le bilan de la mise en œuvre des dispositions de la CDB sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages est plutôt contrasté. La bioprospection ne connaît en effet pas l'essor attendu en raison de la faible demande industrielle. Parallèlement, les États rencontrent de nombreuses difficultés pour créer un cadre propice aux échanges décentralisés de ressources.

⁹ Wunder S., « Les paiements pour services environnementaux peuvent-ils réduire la déforestation et la dégradation des forêts ? », pp. 215-226, Réaliser la REDD+ : options stratégiques et politiques nationales, Editions Angelsen A., CIFOR, 2010

Les paiements pour service environnemental, un outil de développement local durable ?

En revanche, les dispositions adoptées par la CDB ont servi de base juridique au brevetage du vivant, pour le plus grand profit des firmes multinationales engagées dans le séquençage et les manipulations génétiques. Le Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages adopté en 2010 est néanmoins supposé mieux encadrer ces pratiques au niveau national.

Face à ce relatif échec, l'intérêt est alors porté sur la valorisation d'autres « objets » – en particulier les produits forestiers non ligneux – et l'ouverture de nouveaux débouchés comme les cosmétiques ou les compléments alimentaires. La publication du Millenium Ecosystem Assessment en 2005 marque un changement d'échelle dans cette recherche de la valorisation avec l'émergence du concept de services écosystémiques et son corollaire, les PSE.

Le rapport *The Economics of Ecosystems and Biodiversity - TEEB* publié en 2010 constitue également une étape importante dans la popularisation des services environnementaux. Il mesure le coût de l'inaction politique et identifie des outils et politiques afin d'intégrer la valeur de la biodiversité et des écosystèmes dans les décisions. Ses recommandations mettent en avant les PSE tout en rappelant l'importance des instruments économiques et réglementaires plus classiques qui permettent par exemple de supprimer les subventions néfastes, de réglementer ou de fixer des prix.

Enfin, la 9e Conférence des Parties (COP9) à la CDB accorde en 2008 une reconnaissance politique au PSE. La stratégie de mobilisation des ressources financières adoptée à cette occasion l'identifie en effet comme étant un instrument de financement innovant à promouvoir¹⁰. Cette stratégie viendra appuyer le plan d'action 2011-2020 pour la diversité biologique adopté à la COP10 en 2010¹¹.

• Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

Dans le cadre de la CCNUCC, une initiative destinée à enrayer la déforestation, responsable de près de 20 % des émissions de gaz à effet de serre, a été lancée en 2005. Intitulée REDD+, elle porte sur la création d'un mécanisme de paiements internationaux Nord-Sud visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre dues à la déforestation et à la dégradation forestière et à promouvoir la gestion durable des forêts.

Ce PSE d'un type nouveau consiste à verser une compensation financière aux grands pays forestiers en développement pour la non-déforestation de leurs massifs et pour le maintien des services de stockage de carbone au niveau mondial. Plus de cinq années de négociations techniques puis politiques auront été nécessaires pour le rendre opérationnel. En 2010, lors de la COP16 de Cancún, les États présents ont décidé que ce mécanisme de paiement serait mis en œuvre en trois étapes¹² :

- pendant la première phase, les pays développent des stratégies nationales, des plans d'action, des politiques, des mesures et des activités de renforcement de capacités. La plupart des pays concernés par REDD+ ont déjà pris des initiatives en ce sens ;
- pendant la deuxième phase, les pays mettent en œuvre ces stratégies, politiques et mesures nationales, qui s'accompagnent d'actions de renforcement de capacités complémentaires, du développement et du transfert de technologies, et d'actions REDD+ de démonstration ;

¹⁰ *Convention sur la diversité biologique, Décision adoptée par la conférence des parties à la convention sur la diversité biologique à sa neuvième réunion - IX/11. Examen de l'application des articles 20 et 21- Annexe : Stratégie de mobilisation des ressources à l'appui de la réalisation des trois objectifs de la convention, UNEP/CBD/COP/DEC/IX/11, 8 octobre 2008*

¹¹ *Convention sur la diversité biologique, Décision adoptée par la conférence des parties à la convention sur la diversité biologique à sa dixième réunion - X/2. Plan stratégique 2011-2020 et objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique, UNEP/CBD/COP/DEC/X/2, 27 Octobre 2010*

¹² *Gautier C., Blavier S., Chéron M., Giraud A., Mazounie A., Climat : les négociations en mal d'ambition - Retours sur la seizième Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique, du 29 novembre au 10 décembre 2010, Cancún, Collection Études et analyses, Coordination SUD, Mars 2011*

Les paiements pour service environnemental, un outil de développement local durable ?

- la troisième phase correspond au déploiement des actions REDD+, qui font l'objet d'une vérification et d'une rétribution à la performance.

À Cancún, les pays ont également adopté un ensemble de principes et de garde-fous que les États devront s'engager à respecter et qui devront faire l'objet d'un suivi, notamment :

- le respect des droits des peuples autochtones et des communautés locales ;
- la participation intégrale et effective des parties prenantes dans les actions éligibles au titre de REDD+ ;
- la protection de la biodiversité et la conservation des forêts naturelles ;
- la réduction des déplacements ou fuites d'émissions¹³.

Des enjeux importants demeurent sur le système de mesure du respect de ces principes. La Conférence de Durban (COP17) n'a pas réussi à avancer sur la définition de critères minimum permettant de suivre et de comparer les efforts réalisés par les États en la matière.

En outre, REDD+ repose sur un principe de transferts internationaux des pays développés vers les pays en développement dont la mise en œuvre passe a priori par une approche nationale, par opposition à une approche projet. Une incertitude demeure néanmoins quant au financement de la troisième phase, qui doit permettre de rémunérer les efforts réalisés. À Durban, les États ont de ce fait demandé au Secrétariat de la CCNUCC d'élaborer un rapport sur les différentes sources de financement mobilisables, qu'elles soient publiques ou privées.

Un dispositif populaire auprès des bailleurs et de certains opérateurs de terrain

Compte-tenu de leur reconnaissance politique, les PSE jouissent aujourd'hui d'une certaine popularité auprès des bailleurs, aux yeux desquels ils constituent un « dispositif miracle » simple, théoriquement parfait et susceptible d'alléger les charges des États dans la mesure où il peut être financé en partie ou totalement par le secteur privé.

Les ONG de conservation, suivies de quelques ONG à dimension sociale ou de développement s'en emparent également, devenant des promoteurs du concept au même titre que les bailleurs. Pour ces organisations, les PSE représentent en pratique un prolongement des Projets de conservation et de développement intégrés (PCDI), qui ont atteint une masse critique dans les années 1980.

Les PCDI devaient permettre de réduire les pressions s'exerçant sur les aires protégées ou de détourner les menaces auxquelles elles étaient exposées en développant de nouveaux moyens de subsistance dans les secteurs de l'agriculture, de l'agroforesterie et du tourisme. Certains projets ont également financé des services aux communautés tels que la création de centres de santé ou d'écoles.

Ces outils représentaient un compromis entre deux approches, à savoir celle de la « préservation », où une zone est réservée à des fins de conservation et interdite aux populations locales, et celle du « développement », qui consiste à mettre en place des dispositifs permettant aux populations locales de contrôler leurs propres ressources. Cependant, le soutien à ces projets a

¹³ Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Les accords de Cancún : Résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention, FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15 mars 2011

Les paiements pour service environnemental, un outil de développement local durable ?

commencé à s'éroder dans les années 2000 après la publication de nombreux rapports critiques à leur égard.¹⁴

Plusieurs études ont montré que les projets de PSE mis en place ces dernières années ont le plus souvent été conçus à partir des PCDI¹⁵, avec des bases similaires mais des arrangements institutionnels différents. L'idée de compenser les pertes résultant de la conservation ou du renoncement à des pratiques n'est pas nouvelle en soi. Avec les PSE, on continue à demander de façon formelle aux communautés concernées de renoncer à leurs pratiques. Néanmoins, à la différence des PCDI, les dispositifs de PSE s'appuient sur un contrat résultant d'une négociation entre ces communautés et l'acheteur du service. En théorie, les PSE se situent donc davantage dans une approche inclusive où les populations ne sont pas uniquement consultées mais disposent d'un pouvoir de négociation.

¹⁴ Brandon K., Wells M., « Aires protégées et projets intégrés de conservation et développement: leçons apprises pour la REDD+ », pp. 227-238, Réaliser la REDD+ : options stratégiques et politiques nationales, Éditions Angelsen A., CIFOR, 2010

¹⁵ Antona, M., Bonin M., Généalogie scientifique et mise en politique des SE (services écosystémiques et services environnementaux), Note de synthèse de revue bibliographique et d'entretiens, Document de travail Serena, 2010-01

Un instrument à géométrie variable

Les PSE suscitent de fortes attentes. En outre, face à l'impulsion politique forte engendrée par les différentes décisions internationales prises ces dernières années, les opérateurs de terrain s'emparent du concept. Toutefois, les nombreuses publications consacrées à l'évaluation de leur mise en œuvre¹⁶ ont abouti à un large consensus en démontrant que les PSE s'inscrivent rarement dans des conditions de marché idéales et qu'ils ne sont, comme beaucoup d'instruments économiques, qu'une justification théorique de la réalité et de dispositifs de conservation plus anciens.

Essai de typologie

Dans la pratique, il existe une multitude de schémas de PSE. Peu remplissent les conditions posées par Wunder. L'accord de Vittel est l'un des rares PSE qui corresponde à l'archétype originel. Il s'appuie sur un système d'accords volontaires et de contrats entre acteurs économiques locaux - ou du moins implantés localement comme la Société des eaux de Vittel - pour changer les pratiques agricoles comme le recours aux pesticides ou la diffusion de nitrates sur l'aire d'alimentation du captage d'eau minérale. Les paiements sont indexés sur le coût du changement des pratiques agricoles et non sur la baisse de la contribution de chacun à la pollution.

Dans la catégorie des instruments de marché, les PSE ont en théorie pour caractéristique d'être basés sur une approche volontaire selon laquelle le fournisseur ou producteur de service est libre de s'engager dans un dispositif de PSE. Ils se distinguent en cela des instruments dits « pollueur-payeur » où le fournisseur de service, ou pollueur, est obligé de s'engager (cf. schéma 1 page suivante)¹⁷. Dans la pratique, les dispositifs de PSE ne respectent néanmoins pas toujours le caractère volontaire de l'engagement du fournisseur.

Au sein des PSE, on peut ensuite établir une classification en fonction de la nature du payeur/acheteur du service environnemental concerné, qui peut être volontaire ou contraint et payeur-usager ou payeur non spécifiquement usager. Dans le cas du payeur-usager, le payeur a un lien direct avec le service environnemental (SE) concerné. Dans le second cas, qui peut concerner les adhérents d'une ONG pour les PSE volontaires ou les contribuables pour les PSE à payeur contraints, il n'existe pas de lien entre le payeur et le SE.

En réalité, la classe des PSE existants est très hétérogène (cf. schéma 2 page suivante). Il est même difficile de définir des typologies satisfaisantes tant chaque configuration est unique. Des typologies existent néanmoins. On peut par exemple distinguer les dispositifs selon qu'ils sont organisés par les usagers d'un bassin versant (ou leurs représentants locaux) ou par un gouvernement, comme dans le cas du programme national de PSE au Costa Rica.

Les premiers, de petite taille, sont le plus souvent axés sur des services spécifiques. Ils ne dépendent pas d'un changement d'orientation politique et sont conçus sur mesure au moyen de processus participatifs. Les coûts de transaction qu'ils induisent sont en revanche élevés, en particulier au moment du lancement du projet.

¹⁶ Selon les analyses du programme Serena, le nombre de publications scientifiques sur cette thématique a été multiplié par 8 entre 1999 et 2009.

¹⁷ Leménager T., Laurans Y., *Présentation à l'atelier PSE du Gret adaptée de Laurans et al., Les paiements pour services environnementaux : De la théorie à la mise en œuvre, quelles perspectives dans les pays en développement ?*, Coll. À savoir, n°7, Agence française de développement, Juin 2011

Les paiements pour service environnemental, un outil de développement local durable ?

De ce point de vue, les programmes à grande échelle sont plus intéressants. Ils concernent en effet des zones plus étendues, sont davantage reliés aux politiques nationales et permettent de mieux contrôler les fuites de carbone dans le cas de la REDD+.

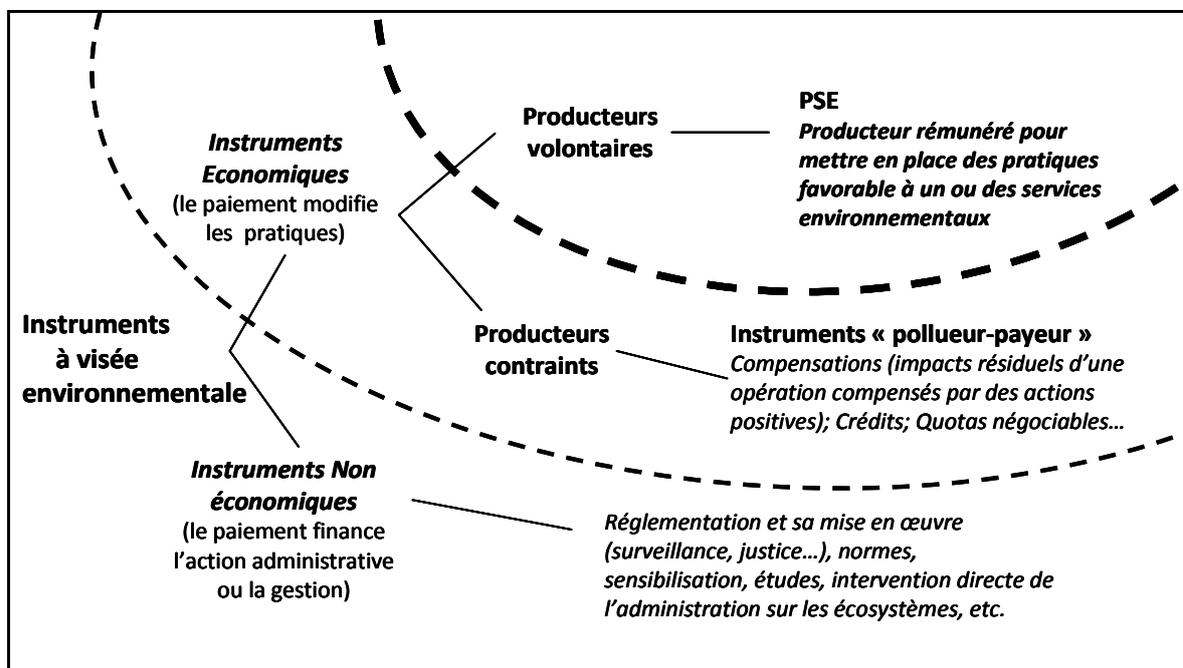


Schéma 1

Source : Laurans et al., Ibid. 2011

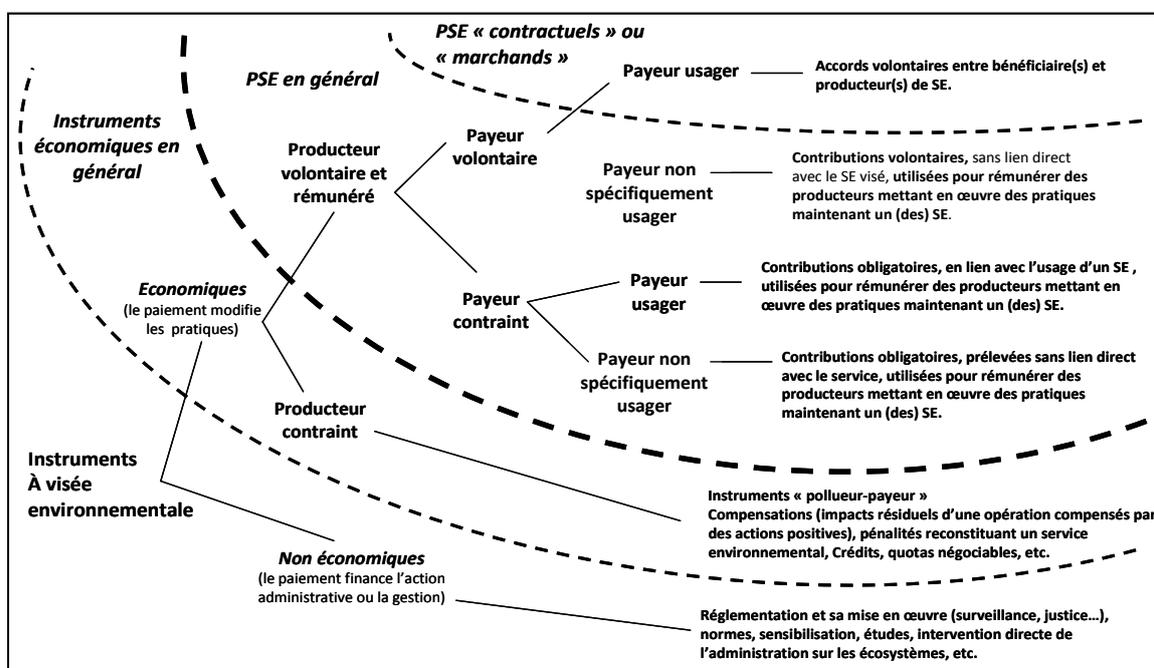


Schéma 2

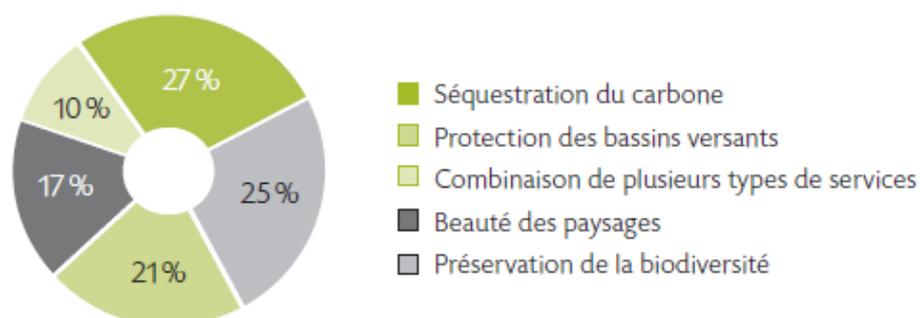
Source : Laurans et al., Ibid. 2011

Répartition par service environnemental et zones géographiques

À ce jour, les systèmes de PSE recensés ont été développés principalement autour de la conservation de bassins hydrographiques, de la protection de la biodiversité, de la préservation de la beauté des paysages et de la séquestration du carbone.

Graphique 3

Répartition des cas de PSE par types de services



Source : Landell-Mills et Porras (2002).

Un dispositif de PSE repose généralement sur les acteurs suivants :

- les acheteurs de ces services, ou consommateurs, à savoir les touristes, les entreprises d'eau et d'électricité ou les firmes étrangères comme Air France ou Dell ;
- les fournisseurs de services, à savoir les communautés locales ou les groupes villageois ;
- les intermédiaires, le plus souvent des ONG de conservation ou à caractère social ou certaines entreprises ;
- la recherche (économistes, écologues, hydrologues, etc.), qui joue également un rôle majeur dans la compréhension, l'élaboration et la mise en œuvre du processus.

D'un point de vue géographique, les dispositifs de PSE sont inégalement répartis dans le monde. Alors qu'ils se sont développés rapidement en Amérique latine, ils sont récents en Asie et pratiquement inexistantes en Afrique, où l'absence d'organisations d'usagers de l'eau et d'instruments de paiement et la faible assiette d'imposition limitant les ressources disponibles pour la mise en œuvre de programmes publics constituent les principaux obstacles à leur développement.

Par ailleurs, lorsque le niveau de sécurité foncière est faible ou que subsiste un système de tenure collectif coutumier où se superposent des droits d'usufruit, il est plus difficile de rendre les parties prenantes comptables au regard du respect des contrats de PSE¹⁸.

¹⁸ Wunder S., *ibid.*

Financiarisation des services environnementaux : une forme particulière de PSE

Dans la lignée des catégories de PSE évoquées, la mise en place de « marchés de la compensation » et l'ébauche de produits dérivés dans le domaine de la finance verte constituent une évolution notable.

Le concept de compensation des dommages causés à l'environnement n'est pas nouveau en soi. La compensation est en effet prévue dans la plupart des lois sur la protection de la nature selon la hiérarchie de l'atténuation. On cherche d'abord à éviter les dommages puis à atténuer leurs effets par des mesures de restauration ou de réhabilitation des sites avant de compenser les dommages résiduels.

Cependant, les États-Unis et l'Australie ont vu apparaître des systèmes de compensation particuliers basés sur les échanges de crédits, dits de *conservation banking*, *species banking* ou encore *biobanking*. Ces dispositifs donnent la possibilité aux entreprises d'acheter des crédits « biodiversité » pour compenser les dégradations qu'elles ont causées à la biodiversité dans le cadre de projets d'aménagement. Les crédits sont affectés à des zones, ou *conservation banks*, désignées par les États et dédiées à la restauration. Des bourses adaptées aux différents types de services environnementaux permettent ensuite aux entreprises de s'échanger leurs crédits et de présenter le coût de ces échanges comme des prix.

Ce type de systèmes s'est multiplié ces dernières années, ce mouvement s'accompagnant de l'apparition de nouveaux acteurs tels que les *bankers*, ou courtiers, qui se procurent des revenus en créant ou en restaurant des zones écologiquement intéressantes via la vente de crédits à des entreprises dégradant d'autres zones.

Aujourd'hui, l'essentiel des transactions relève du *mitigation banking*, c'est-à-dire de la compensation de dégradations causées aux zones humides. Aux États-Unis, on recense près de 400 banques pour un total de 3 milliards de dollars de transactions par an.

Ce phénomène a pour corollaire le développement d'une expertise sur les méthodes d'évaluation dans une perspective de normalisation du processus destinée à centraliser l'information sur les crédits de sorte que le système d'échange puisse acquérir des caractéristiques de marché. Les marchés de la compensation figurent du reste parmi la liste des instruments de financement innovants identifiés dans la stratégie de mobilisation des ressources financières adoptée dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique.

Au-delà de ce nouveau marché florissant, des initiatives émergent dans le domaine de la finance. Certains proposent aujourd'hui aux entrepreneurs spécialisés dans la restauration des produits dérivés liés aux risques d'extinction des espèces et la mise en place d'hypothèques environnementales, qui reviennent à mettre en gage l'environnement en échange de micro-crédits. De par leurs principes de gestion du risque social et environnemental en matière de financement de projet¹⁹ et la conditionnalité de leurs prêts, les institutions financières sont en passe de devenir des acteurs majeurs des politiques de conservation.

¹⁹ Voir par exemple les « Principes de l'Équateur », référentiel du secteur financier pour l'identification, l'évaluation et la gestion du risque social et environnemental en matière de financement de projet, http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_french.pdf

Systemes de PSE locaux : *focus* sur la protection des bassins versants et la séquestration du carbone forestier

Parmi les principaux dispositifs de PSE mis en place aujourd'hui, ceux liés à la préservation des bassins versants et à la séquestration du carbone forestier occupent une place importante dans le paysage. Intervenant sur des projets de gestion des ressources naturelles et de mise en place de microcentrales hydrauliques, le Gret s'est intéressé plus particulièrement à ces types de PSE de façon opérationnelle.

Païement pour services hydrologiques : l'exemple de la microcentrale hydroélectrique de Tolongoïna

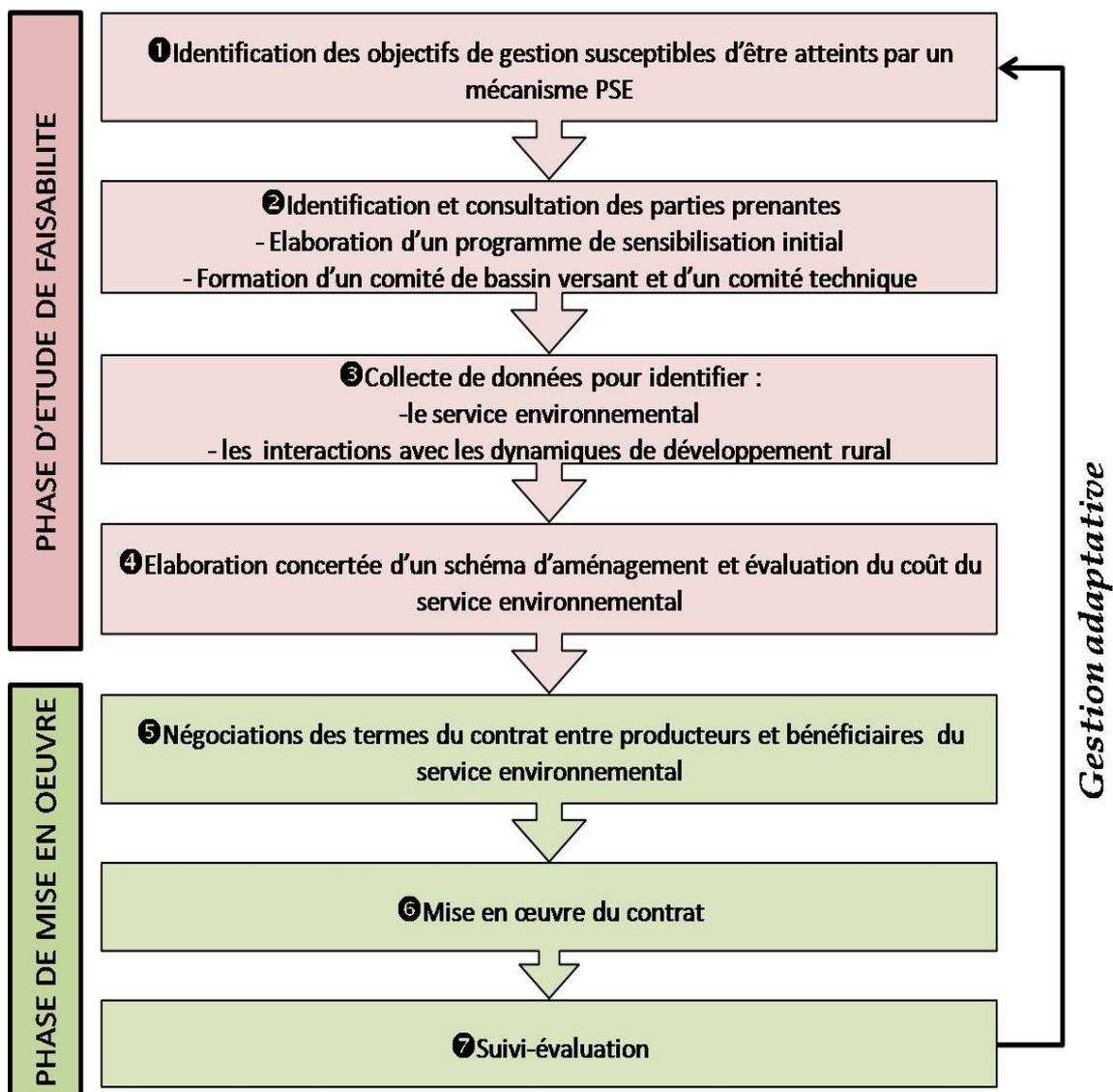
- **Présentation de l'initiative Gret - IRD**

Le Gret, en collaboration étroite avec l'Institut de recherche pour le développement (IRD) a lancé une réflexion sur la mise en place d'un mécanisme de PSE à Tolongoïna, l'un des sites pilotes de son programme rHYvière à Madagascar, lancé en 2008, qui concerne le développement de microcentrales hydroélectriques autonomes pour l'électrification rurale.

Une étude de faisabilité a donc été initiée (cf. schéma page suivante). Dans ce cadre, plusieurs études dirigées par l'IRD et l'équipe du programme rHYvière ont été réalisées par des étudiants, chercheurs, consultants ou agents du Gret. Elles portent sur des dimensions organisationnelle (schéma de gouvernance), hydrologique (caractérisation de la réalité biophysique des services hydrologiques et des pratiques pour les améliorer) et socio-économique (caractérisation des pratiques de gestion à mettre en œuvre et des compensations possibles/attendues pour rendre ces pratiques durables).

Pour permettre le fonctionnement correct et la durabilité de cet investissement, il est essentiel de mettre en place une distribution régulière compte tenu de la faible capacité de stockage de la microcentrale. En outre, l'eau doit être de bonne qualité, c'est-à-dire ne présenter qu'une faible concentration en sédiments.

Dans ce contexte, les activités agricoles menées dans la partie nord du bassin versant, à proximité du barrage de retenue alimentant la microcentrale, sont identifiées comme des menaces potentielles sur les services hydrologiques. Elles concernent une trentaine de ménages pratiquant des cultures vivrières (riz, manioc, etc.) et des cultures de rente (banane et canne à sucre). Bien qu'aucune étude scientifique n'existe sur les relations entre les modes d'usage des terres et la qualité des services hydrologiques, un consensus a émergé au sein des acteurs locaux situés en aval du bassin versant (services publics, habitants, autorités locales, etc.) sur le fait que les pratiques agricoles comme le défriche-brûlis et la déforestation pouvaient mettre en danger la production d'électricité.



Source : Toillier 2009 La démarche

Ce consensus a permis de valider conjointement la nécessité de tester un nouvel outil de gestion environnementale pour protéger le bassin versant, réduire la pauvreté et assurer la pérennité de la microcentrale²⁰. Pour autant, les acteurs interrogés ne souhaitaient pas que les ménages en amont du bassin versant soient compensés. En effet, il s'agit de migrants installés sur leur territoire, avec qui ils n'ont pas de lien familial ni d'accord en matière de droit d'usage sur les terres qu'ils exploitent. Le mécanisme devait donc consister à dispenser une aide aux fournisseurs du service hydrologique (ménages paysans), dont la nature restait à discuter, afin qu'ils puissent rendre les services attendus aux bénéficiaires, à savoir l'opérateur privé exploitant la microcentrale et les usagers de l'électricité.

²⁰ Toillier, A. 2011. Quel schéma de gouvernance pour un mécanisme de Paiement pour services hydrologiques ? Le cas de la microcentrale de Tolongoïna, Madagascar. Programme Serena, Document de travail n°2011-02, 20 p.

Quelques données sur le site

Nombre d'habitants : 2500 (500 ménages) dans le chef-lieu de la commune de Tolongoïna bientôt électrifié.

Environ 30 ménages vivent dans le bassin versant. Ce sont principalement des migrants. Ils ne sont pas propriétaires de leurs terres, sur lesquelles ils cultivent principalement du manioc, du riz et des bananes et pratiquent l'agriculture sur brûlis depuis près de 40 ans.

Opérateur de la microcentrale : Société privée SM3E, délégataire du service de l'électricité sélectionné par voie d'appel d'offres.

La commune de Tolongoïna est située en lisière est du corridor Fandriana-Vondrozo qui fait l'objet d'une politique de conservation depuis la fin des années 1990.

Le bassin versant du projet hydroélectrique est intégralement compris dans les limites territoriales de la commune de Tolongoïna.

Le Gret a posé un ensemble de principes préalables à la conception du schéma PSE, inhérents aux objectifs du programme rHYviere :

- garantir le fonctionnement de la microcentrale à long terme. Pour l'opérateur, il s'agit de garantir la pérennité technique et financière de son investissement via des mesures efficaces en termes de distribution et de qualité d'eau. L'enjeu est également de garantir à la population la qualité et la continuité du service de production électrique ;
- responsabiliser la commune sur la gestion de l'environnement ;
- privilégier des incitations améliorant les conditions de vie des ménages. Plusieurs modalités sont envisagées, de façon à concilier développement local et préservation des ressources naturelles, notamment un appui à des changements de pratiques pour créer des activités génératrices de revenus, le renforcement des capacités d'adaptation des communautés locales, etc. ;
- réduire les coûts de transaction au minimum, ceux-ci étant supportés *in fine* par les villageois, bénéficiaires du service de l'électricité. Pour cela, le dispositif PSE devra s'appuyer sur les acquis des actions de conservation et de développement local menées dans la région.

Après identification des acteurs concernés, de leurs attentes et de leurs intérêts, deux questions clés ont été posées concernant la gouvernance du dispositif de PSE. D'une part, quels acteurs impliquer dans la conception du PSE et dans sa mise en œuvre, et de quelle manière ? D'autre part, sur quoi et comment fonder les négociations autour du système de paiement ?

Des arrangements institutionnels satisfaisants doivent être élaborés concernant le plan de financement et de paiement et le processus de prise de décision et de résolution des conflits.

• Les contours institutionnels du dispositif de PSE

Le Gret et l'IRD ont réalisé des enquêtes, une étude hydrologique participative et des ateliers participatifs afin d'identifier le SE avec les acteurs locaux et d'élaborer le schéma de gouvernance du PSE, notamment ses acteurs, leurs interrelations, les règles à respecter et les mécanismes de régulation.

Des attentes variables selon les acteurs

Dans le cadre de programmes de conservation des forêts, la commune de Tolongoïna a été sensibilisée relativement tôt à l'importance de protéger les forêts pour maintenir les ressources en eau. En perspective du démarrage du programme rHYviere, elle avait en effet été incitée à instaurer dès 2007 un règlement interdisant le défriche-brûlis dans un rayon de 50 mètres de part et d'autre du

Les paiements pour service environnemental, un outil de développement local durable ?

cours d'eau en dépit de l'absence de preuves scientifiques sur les liens entre le défriche-brûlis et l'altération des services hydrologiques attendus par la microcentrale mais également des contraintes que cela engendrait pour les ménages paysans d'autre part.

La commune considère par ailleurs les paiements en nature comme une source potentielle d'aggravation des conflits. Elle préfère donc fournir des appuis aux ménages qui en ont besoin. En d'autres termes, le dispositif de PSE ne doit pas aggraver les problèmes fonciers liés au statut de migrants des ménages paysans.

Les ménages situés en amont du bassin versant sont quant à eux prêts à rendre des services si leurs problèmes sont pris en compte. Ils souhaitent par exemple bénéficier d'appui technique agricole et participer aux prises de décision de la commune. En outre, ils refusent l'arrêt définitif du défriche-brûlis et la perte de leurs droits d'usage sans contrepartie. Ils insistent également sur la nécessité de prendre en compte la diversité des besoins des ménages dans la définition des incitations ou dans l'aide.

L'opérateur de la microcentrale considère qu'il est lui-même fournisseur du service par la production d'électricité et devrait donc aussi être aidé. En outre, selon lui, la mauvaise gestion du bassin versant résulte d'une défaillance de la commune, donc indirectement de l'État, et d'une mauvaise gestion des ressources naturelles par les populations. Cependant, il conçoit la pertinence d'une collaboration avec les ménages paysans et d'un financement pour les mobiliser dans le sens d'une amélioration des pratiques agricoles.

Enfin, les ONG se posent quant à elles en intermédiaires incontournables, notamment pour appuyer la commune dans la gestion des transactions financières.

Comment co-définir le service environnemental ?

Le suivi hydrologique participatif mené dans le bassin versant en 2010-2011, la modélisation hydrologique, les séances de recueil des savoirs locaux sur l'eau et les réunions de restitution contradictoires avec toutes les parties prenantes ont permis aux différents acteurs de prendre conscience du fait que la forêt ne constituait pas à elle seule une garantie d'eau propre, d'absence de crue et de maintien des étiages par rapport aux terroirs agro-forestiers dans leur état actuel.

En effet, l'agriculture pratiquée sur ces terroirs ne dégrade que modérément le régime des eaux, avec + 40 % d'écoulement pendant les crues moyennes, des charges solides similaires et davantage de glissements de terrain en cas de cyclone²¹. Les étiages sont même meilleurs sur le bassin agro-forestier que sur le bassin forestier.

En outre, les effets locaux du petit terroir agricole, qui représente un sixième du bassin, jouent actuellement très peu sur le régime quantitatif et qualitatif de l'eau au barrage hydroélectrique. Ces découvertes ont eu pour effet de réduire les responsabilités environnementales à court terme des populations du bassin, et du même coup les risques d'une stigmatisation sociale, par exemple en cas de dégâts cycloniques.

Le plus grand risque hydrologique d'une déforestation se trouve en réalité dans le très long terme, en cas de transformation du couvert forestier en savane ou de généralisation d'une agriculture à sol travaillé (gingembre, très érodable). Ce risque justifie les règles de la gestion contractualisée des forêts GCF et de la NAP interdisant la déforestation ou le feu à proximité de la forêt et la priorité donnée aux activités durables sur le terroir actuel, notamment en évitant les grandes parcelles travaillées, et ce afin de protéger les ressources futures.

²¹ Moyen C., Étude d'accompagnement à la mise en place d'un dispositif de « Paiement pour services environnementaux » de régulation hydrologique dans la commune de Tolongoïna (Madagascar), *Mémoire de Master ENGEES/IRC Montpellier-SupAgro, Encadrement G. Serpantié (IRD) et J.C. Poussin (IRD), 2010*, et Roche C., Construction d'une démarche de co-définition du Service Environnemental dans le cadre de la mise en œuvre d'un Paiement pour service environnemental. Exemple du bassin versant d'Andasy, commune de Tolongoïna, Madagascar, *Mémoire de fin d'études Istom, Encadrement G. Serpantié (IRD), J.C. Poussin (IRD) et N. Salhi-Larpin (Istom), 2011*

Comment définir le coût du service ?

La question de la négociation du système de paiement apparaît centrale dans la mise en place d'un PSE. Suite aux résultats des enquêtes de terrain auprès des ménages, le Gret et l'IRD ont choisi de ne pas introduire l'idée de paiement direct. Ce choix se justifie également par le souhait de ne pas rentrer d'office dans une logique économique comme le font certaines ONG de conservation, et de ne pas développer une « culture du paiement ».

Cette approche diffère de celle des PSE classiques dans la mesure où le raisonnement ne se fonde pas ici sur les coûts d'opportunité, autrement dit les coûts liés au renoncement à des pratiques non durables, mais sur les coûts d'appui (techniques, financiers, fonciers) permettant d'investir dans des activités durables et ne nécessitant ni feux, ni nouveaux défrichements forestiers.

Les Panjaka, autorités traditionnelles malgaches, sont intervenues pour faire valoir le droit des migrants à la terre étant donné qu'ils sont installés dans le bassin versant depuis plusieurs générations. Après de longues discussions, il a été accepté que des aides, dont la nature reste à discuter, leur soit fournies pour qu'ils puissent rendre les services attendus.

En attendant, les porteurs du projet ont souhaité se baser dans un premier temps sur la recherche d'un équilibre entre la capacité des bénéficiaires à payer (mise en place d'une taxe communale) et la capacité des ménages paysans à fournir des services hydrologiques (mise en place d'alternatives à la pratique de défriche-brûlis).

Quels arrangements institutionnels pour instaurer les plans de financement et de paiement et les processus de décision et de résolution des conflits ?

Le schéma proposé par le Gret et l'IRD se caractérise par :

- Une approche top-down pour la planification.

Afin d'assurer une cohérence plus générale dans l'aménagement et la gestion de son territoire, la commune conserve un rôle régulateur du fait de ses compétences en matière de gestion de l'environnement, et en particulier des ressources en eau.

- Un appui sur trois dispositifs de gestion environnementale déjà institués, à savoir la gestion contractualisée des forêts (GCF), le dina communal²² et l'aire protégée de Fandriana-Vondrozo.

Les études menées dans le cadre du projet sur les liens entre la gestion du milieu et la reprise de l'eau, tout comme les mesures hydrologiques réalisées sur le bassin versant, montrent notamment que le dispositif de GCF limite davantage le ruissellement à court terme que l'arrêt du défriche-brûlis préconisé par la commune à long terme.

- Une approche ascendante pour le choix des incitations et des compensations.

Les ménages voient le dispositif de PSE comme un moyen d'obtenir des appuis pour le développement agricole. Compte tenu de la diversité des capacités d'adaptation des ménages, il apparaît essentiel de favoriser le dialogue et l'échange pour définir plus précisément quelles formes doivent prendre ces appuis.

Le schéma retenu souligne par ailleurs l'importance des interactions avec la recherche pour faire le lien entre les modes d'usage des sols et le service hydrologique. En effet, les dispositifs de PSE sur la protection des bassins versants reposent souvent sur le postulat que des forêts protégées ou des « paysages gérés » sont indispensables au bon fonctionnement des services hydrologiques, sans détail ni adaptation au contexte. Il s'agit donc ici de favoriser une reconnaissance mutuelle de ces services par les usagers et les gestionnaires, notamment à travers une reconnaissance des savoirs locaux. Cette approche a été favorisée par la tenue de réunions contradictoires. Des actions de suivi-évaluation sont également envisagées. Dans cette perspective, la définition d'indicateurs de suivi des SE est nécessaire.

²² Le dina est un contrat social traditionnel malgache.

Les paiements pour service environnemental, un outil de développement local durable ?

Le relais de structures intermédiaires comme le comité de bassin versant en charge de l'allocation des fonds ou une ONG locale appuyant les activités des ménages situés en amont du bassin versant constitue également une dimension importante du système de gouvernance envisagé. La commune est chargée de collecter le financement auprès de l'opérateur privé en lien avec le comité de bassin et l'ONG d'appui.

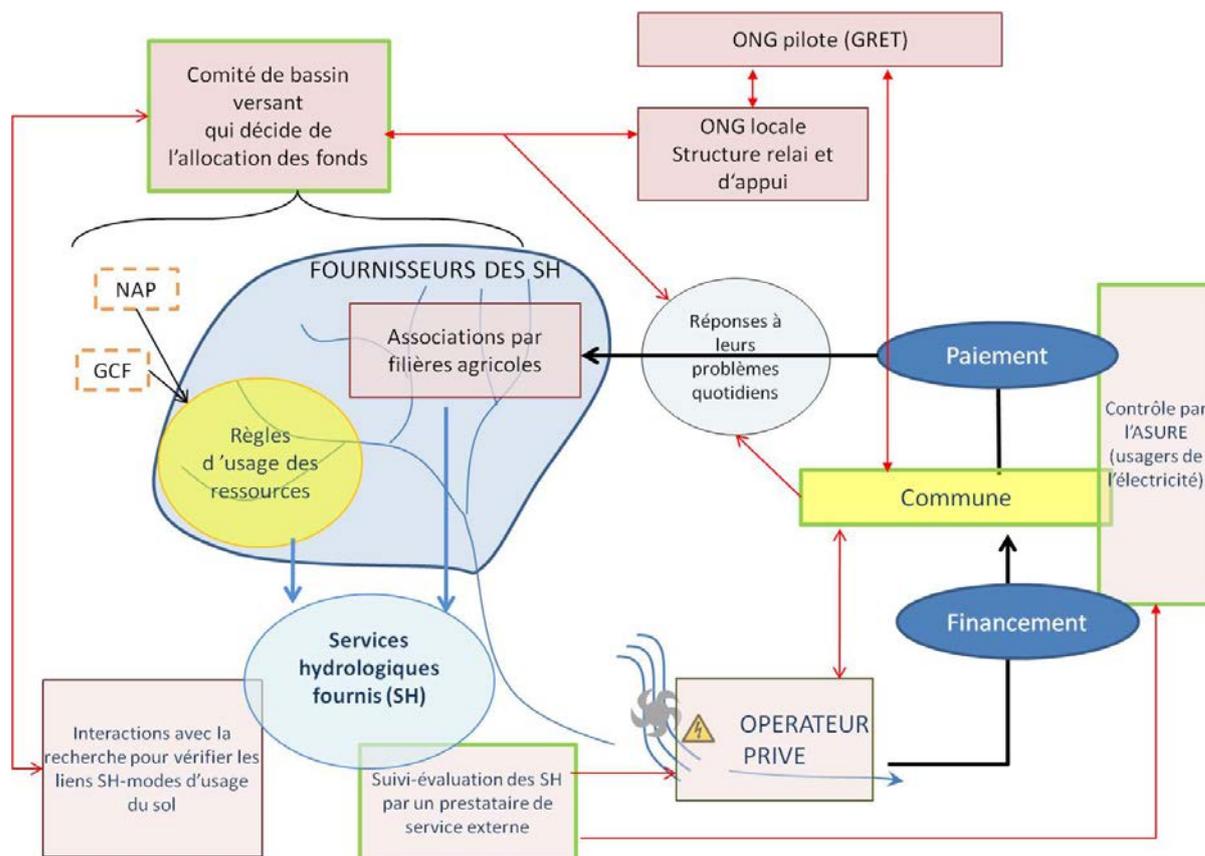


Schéma de gouvernance provisoire, Toillier, 2009

Institutionnaliser les PSE au niveau national ?

Cette question est posée par Andriamahefazafy et al (2011). Les auteurs de cette étude montrent qu'à Madagascar, le concept de PSE a émergé via la question du financement durable des actions environnementales. Les PSE, de même que les taxes et redevances environnementales, font en effet partie des instruments de financement durable identifiés dans le Programme d'actions environnementales adopté en 1990 sous l'impulsion de la Banque mondiale²³.

Par la suite, différentes ONG de conservation ont joué un rôle moteur dans le développement des PSE à Madagascar au milieu des années 2000. Cependant, il n'existe pas encore de politique nationale sur les PSE en tant que telle. Certaines mesures du code de l'eau et du code forestier font référence directement ou indirectement aux PSE, mais le dispositif institutionnel reste fragmenté. Les auteurs de l'étude concluent sur le déficit de discussions interministérielles pour les sujets transversaux comme les PSE. Les avis restent en effet mitigés quant à la formulation d'une politique nationale sur les PSE.

²³ Andriamahefazafy F., Bidaud C., Cahen-Fourot L., Méral P., Serpantié G. et Toillier A., Analyse historique des PES à Madagascar : entre continuité et rupture, Programme Serena, Document de travail n°2011-04, 24, 2011

• Premières conclusions

L'expérience de Tolongoïna se classe dans la catégorie des PSE « locaux » promus par Sven Wunder dans la mesure où elle se fonde sur des accords volontaires entre acteurs privés. En co-construisant le PSE avec les acteurs locaux concernés, il devient possible de « relocaliser » les problèmes environnementaux et de développement en se soustrayant aux insuffisances de l'État et aux préconisations des bailleurs de fond. En outre, pour que le PSE puisse contribuer au développement rural, les populations locales doivent pouvoir formuler elles-mêmes leurs besoins et leurs contraintes pour trouver collectivement des solutions, à court, moyen et long terme.

La démarche proposée par le Gret et l'IRD va dans ce sens. La présence d'un acteur privé investissant et générant de la "richesse" (électricité et bénéfices économiques), constitue la donnée nouvelle qui permet de créer de nouvelles marges de manœuvre pour les acteurs locaux. De plus, elle rééquilibre la situation entre amont et aval, autrement dit entre ceux qui recevront l'électricité et ceux qui préserveront la ressource en eau. Cette expérience montre donc qu'un PSE peut contribuer au développement rural en créant de nouveaux rapports de force, en renforçant les capacités des paysans à mieux gérer leur territoire et leurs ressources et en créant de nouvelles richesses. Cependant, le cas de Tolongoïna apparaît relativement marginal au vu des autres PSE cités dans la littérature. Ces derniers sont rattachés à deux logiques distinctes.

- Certains PSE sont promus de façon assez normative par les bailleurs et les organismes internationaux, qui tentent de faire rentrer une réalité locale dans un cadre théorique normatif. La dimension « développement rural » n'est alors pas un objectif en soi. Elle est considérée comme un effet collatéral, ou au mieux comme une incitation destinée à faire adopter de « bonnes pratiques environnementales » aux populations. De ce fait, les contrats proposés ne parlent pas aux paysans pauvres, qui ne s'impliqueront jamais dans des dispositifs environnementaux ne mettant pas en avant la résolution de leurs problèmes. Ce type de PSE sont conçus selon une approche « économiciste » basée essentiellement sur des considérations de relation coût-efficacité. Leur caractère non systémique ne semble pas permettre que des liens se tissent entre le mode de vie des paysans, la pauvreté et la gestion de l'environnement.

- Parfois, le PSE revient également à offrir un nouvel habillage à de vieilles pratiques en prolongeant des projets antérieurs de type PCDI, avec financement d'activités agricoles alternatives. Ces expériences PSE peuvent être qualifiées d'« opportunistes ». Elles sont menées sur le terrain par des opérateurs bénéficiant de financements axés sur les PSE, mais qui ne maîtrisent pas pour autant les enjeux opérationnels du dispositif.

Le caractère original de l'expérience de Tolongoïna réside dans le fait qu'elle associe recherche et action dans le cadre d'un projet pilote d'électrification rurale lui-même novateur. Dans ce sens, elle avance à contre-courant des PSE existants. En effet, son point de départ a consisté à caractériser les enjeux de développement et de conservation au même niveau (agriculture versus conservation versus électrification) et à s'interroger sur la relation entre environnement et pratiques paysannes dans une approche systémique. Il s'agit en quelque sorte d'« endogénéiser » le service environnemental vu par tous les acteurs, à savoir les fournisseurs de service et les bénéficiaires.

Il reste toutefois difficile de généraliser ce type d'expérience, notamment en raison des deux facteurs. D'une part, il est finalement assez rare de pouvoir réunir bénéficiaires et fournisseurs de services environnementaux dans un même lieu. En outre, même lorsque c'est possible, le lien entre service et bénéfice n'est pas obligatoirement immédiat. Dans le cas de Tolongoïna, le service fourni *in fine* ne correspond pas exactement à celui imaginé initialement. Cette incertitude peut, à terme, affaiblir la pension à payer des bénéficiaires.

D'autre part, la démarche de recherche-action, et en particulier la recherche d'arrangements économique-institutionnels satisfaisants, consomme beaucoup de temps et de moyens humains qualifiés. Un tel investissement est possible dans le cadre d'une opération pilote. Cependant, si l'expérience est couronnée de succès, il sera nécessaire de trouver des moyens de standardiser l'approche proposée pour pouvoir la généraliser, à la fois à plus grande échelle et à moindre coût, sans pour autant perdre ses qualités propres, ce qui représente un véritable défi.

Le cas de la séquestration du carbone forestier : le mécanisme REDD+

• Un catalyseur d'initiatives locales

Bien que non contraignant d'un point de vue juridique, l'accord de Copenhague signé en 2009 à la 15e Conférence des Parties de la CCNUCC fait référence à la nécessité de financer des actions précoces sur REDD+. Plusieurs pays, la France et la Norvège en tête, ont donc lancé une initiative concrétisée au mois de mai 2010, à Oslo, par la signature d'un Partenariat REDD+. Conclu entre des pays donateurs et des pays en développement forestiers, cet accord vise à augmenter le financement d'actions REDD+, à accélérer leur mise en œuvre et à leur assurer transparence et coordination.

Les montants alloués au programme par les pays partenaires s'élèvent à ce jour à environ huit milliards de dollars²⁴. Cependant, la question du mécanisme de financement pour le paiement des efforts réalisés pendant la troisième phase – marché carbone ou fonds publics - n'est pas encore résolue. Par exemple, le WWF estime que l'incorporation des crédits REDD+ au marché obligatoire ne devrait se faire que sous les conditions suivantes :

- réduction par les pays développés de leurs émissions domestiques à hauteur de 40 % d'ici 2020 ;
- respect du principe de « paiements sur résultats » avec des systèmes MRV²⁵ crédibles opérationnels.

Quelle que soit l'architecture adoptée pour REDD, marché ou fonds, des dispositifs de PSE seront utilisés pour catalyser les initiatives locales concernant le carbone forestier. En théorie, les critères de REDD+ sont en effet similaires à ceux des PSE dans la mesure où les services liés au carbone sont volontaires, conditionnels et définis par les mandataires de la conservation des forêts et des services liés au carbone qu'ils fournissent.

Déjà, sur le terrain, les initiatives REDD+ se multiplient, portant sur des projets en lien avec le marché carbone volontaire au-delà des approches nationales de préparation à la REDD+ (UN-REDD et Fonds de partenariat sur le carbone forestier). Elles mobilisent de nombreux acteurs comme les ONG, les bureaux d'étude, les consultants, la recherche ou les décideurs.

• Le recours aux coûts d'opportunité remis en question

L'un des principaux questionnements engendrés par l'expérience des projets REDD+ concerne le calcul du coût du service environnemental rendu.

L'approche la plus commune pour le calculer consiste à faire la somme des coûts d'opportunité, des coûts de protection comme ceux générés par un système de coupe-feu ou de surveillance, et des coûts de transaction liés à la conservation. Pour que les fournisseurs du service soient enclins à participer, la valeur économique des émissions évitées doit être supérieure au coût du service rendu.

Plus qu'à la vente d'un service rendu, les projets REDD+ correspondent dans la pratique à une compensation pour le gel de certains droits d'usage locaux, par exemple les droits coutumiers de s'approprier la terre par le défrichement. Ces droits sont associés à des droits sur la terre et les ressources forestières, qu'il convient de cartographier, d'enregistrer et de reconnaître. Les compensations sont ensuite censées correspondre au coût d'opportunité équivalent au renoncement à des pratiques non durables.

Le recours aux coûts d'opportunité pour définir le paiement repose sur une logique particulière. En effet, cette approche ne peut pas fonctionner pour l'agrobusiness dans la mesure où les marges brutes sont trop importantes et le changement de pratiques plus coûteux à mettre en place. L'attention se reporte alors sur l'agriculture de front pionnier, qui génère des coûts d'abattement

²⁴ <http://reddplusdatabase.org>

²⁵ En anglais : Measuring, Reporting and Verification. Traduction française : Mesurable, notifiable – vérifiable.

Les paiements pour service environnemental, un outil de développement local durable ?

plus faibles. On crée ainsi une rente de conservation pour les populations les plus marginalisées, en échange d'un gel de certains droits d'usage. Cependant, cette rente peut *in fine* permettre de soutenir les agricultures familiales dans leur développement.

Par extension, le calcul par les coûts d'opportunité conduit à sous-estimer le coût réel de la lutte contre la déforestation par rapport à des réductions d'émissions réalisées ailleurs. Ainsi, Stern a montré en 2006 que l'allocation de cinq milliards de dollars par an à la réduction de la déforestation permettrait de réduire le taux de déforestation de 70 %. Il a pour cela estimé la valeur actuelle nette des revenus agricoles potentiels.

Cette approche n'est toutefois pas envisageable dans le domaine de l'agrobusiness dans la mesure où les marges brutes sont trop importantes (3 000 à 4 500 dollars par hectare de palmier à huile). De même, on peut aussi critiquer la méthodologie du calcul du coût d'opportunité en elle-même. En effet, un hectare de manioc sur brûlis a peu de valeur. En revanche, le coût de la formation et de l'appui de longue durée nécessaire pour initier un nouveau système cultural est beaucoup plus élevé.

Il faut donc sortir de la logique des coûts d'opportunité pour aller vers une logique d'investissement. Les PSE doivent être pensés pour financer des changements d'itinéraires techniques structurels afin de devenir de véritables instruments de développement.

• La propriété du carbone, un faux débat ?

Certains définissent le mécanisme REDD+ comme un PSE international. Malgré la décision de Cancún sur l'approche nationale, les projets REDD+ au niveau local se développent en effet principalement dans le cadre du marché volontaire.

Bien qu'il soit difficile d'avoir du recul sur l'ensemble des initiatives volontaires mises en place, un autre débat apparaît sur la propriété du carbone. La question des droits carbone est spécifique à l'approche « projets » et se pose dans le cas où les efforts de réduction des émissions liées à la déforestation sont rémunérés par des crédits carbone. Certains estiment que les promoteurs de projets REDD tirent des profits de la vente de crédits carbone sur un marché. Dans le cas d'une rémunération au niveau d'un pays, la question ne se pose pas en ces termes. Il est possible que des acteurs demandent à l'État de partager les revenus qu'il reçoit, mais la problématique n'est pas alors celle de la possible propriété d'un actif lié au carbone.

Avec les projets REDD+, les produits issus de la vente de carbone doivent être mis en rapport avec les coûts liés à la mise en œuvre du projet, les coûts de transaction, dont celui de la négociation des contrats, et les coûts de vérification nécessaires pour garantir la bonne exécution de ces mêmes contrats. On parle de rente carbone lorsque le surplus généré par la vente de crédits carbone est supérieur à l'ensemble des coûts. C'est alors que des enjeux de répartition peuvent exister en lien avec les droits fonciers et que l'existence d'asymétries d'information entre le promoteur du projet et les pouvoirs publics rend difficile une répartition équitable de cette rente.

Cependant, une autre perspective peut être envisagée. Si on adopte une approche plus holistique, conserver la forêt permet de maintenir un service environnemental compte tenu de son rôle purificateur ou de sa richesse en termes de biodiversité. D'autres critères que la séquestration du carbone et les émissions évitées sont alors pris en compte. Dans cette perspective, on choisit de rémunérer un service environnemental et de créer une rente de conservation au profit des « propriétaires » légaux ou coutumiers du terrain. On considère donc le nombre d'hectares détenus en général, sans calcul d'opportunité de la conservation ni niveaux de référence de calcul des émissions. Les acteurs détenteurs de droits peuvent ainsi revendiquer la propriété de crédit carbone au titre du service environnemental rempli par « leur » forêt.

Au nom de la justice sociale, des ONG mettent en avant le fait que des populations autochtones ou locales préservent les forêts qu'elles utilisent et qu'à ce titre, elles devraient être rémunérées, par exemple par des crédits carbone. Par conséquent, les acteurs détenteurs de droits doivent pouvoir revendiquer la propriété de crédits carbone (ou des rémunérations) au titre du service

Les paiements pour service environnemental, un outil de développement local durable ?

environnemental que remplit leur forêt. Certains craignent que les communautés soient dépossédées d'un attribut de la valeur des forêts qu'elles conservent, soit par l'État au nom de la domanialité, soit par des acteurs extérieurs développeurs de projets REDD+. L'« argent du carbone » irait alors exclusivement aux destructeurs potentiels des forêts²⁶.

²⁶ Karsenty A., La problématique des « droits sur le carbone », *Cirad*, février 2012

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

Il existe un décalage fort entre le monde de la théorie économique, sur laquelle se base le discours des promoteurs des PSE au niveau international, et la pratique du terrain. De fait, à quelques exceptions près, les schémas de PSE mis en œuvre ne répondent pas aux conditions édictées par Wunder.

Les cas de PSE volontaires et entre acteurs privés : une exception plutôt que la règle

Les accords de PSE contractuels entre acteurs locaux directement concernés sont peu nombreux. L'expérience de Tolongoïna, appuyée par le Gret et l'IRD, rentre néanmoins dans cette catégorie, de même que celle souvent citée de Vittel. Certains PSE mis en place par les ONG peuvent s'en rapprocher dans la mesure où ils sont négociés localement. Toutefois, ils impliquent généralement un acteur externe pas nécessairement pérenne et ne bénéficiant pas directement du service environnemental.

Dans le cas de Tolongoïna ou de Vittel, on constate que la mise en place d'un système d'accords durables et répondant effectivement aux besoins et intérêts des acteurs locaux, notamment des paysans, est tout sauf spontanée. Un programme de recherche-action est donc nécessaire pour voir émerger un accord. En revanche, ils présentent de fait un potentiel intéressant pour coupler les dynamiques de développement local et des objectifs plus environnementaux.

Les utilisations contractuelles ou quasi contractuelles de PSE mises en place par des ONG environnementales ne remplissent pas tout à fait ces conditions. En effet, leur négociation est le plus souvent top-down. Le paiement est en outre généralement perçu par les ONG comme une compensation ou une contrepartie davantage que comme un authentique outil de développement.

Contrairement aux hypothèses théoriques et aux idées reçues, la place de l'État est centrale dans le bon fonctionnement de ces systèmes de PSE, qui sont basés sur le marché. À l'instar des autres instruments de politique environnementale, ces dispositifs opérant au niveau national et usant d'instruments plus ou moins contraignants ne peuvent être tout à la fois efficaces, efficaces et équitables.

Concilier l'équité, l'efficacité et l'efficience : un défi complexe

- **Les coûts de transaction : entre efficience et gouvernance**

La recherche de l'efficience économique sur le terrain s'avère le plus souvent vaine. On observe que la définition et la mise en œuvre de systèmes de PSE génèrent des coûts de transaction tout aussi, voire plus importants que ceux d'autres projets de développement ou de protection de l'environnement.

Ces coûts peuvent être variables selon les échelles d'intervention, le nombre d'intermédiaires et le stade de développement du dispositif. En effet, dans les projets PSE locaux, les coûts de transaction sont plus élevés au moment de la conception. Ces coûts sont néanmoins rarement

évalués en détail. De plus, on dispose encore de peu de recul pour les mesurer par rapport au volume des paiements totaux effectués.

Cependant, l'expérience du projet PSE de Tolongoïna montre que les coûts peuvent se répartir entre les coûts de suivi, de *reporting* des actions réalisées, de sensibilisation/communication, de renforcement institutionnel, de restructuration interne, de concertation et de lobbying. Dans une certaine mesure, ils constituent un indicateur du type de gouvernance et du caractère participatif et inclusif de la démarche.

- **Efficacité environnementale : les PSE, une obligation de moyen plutôt qu'une fin en soi?**

L'efficacité environnementale devrait en théorie être déterminée par le coût d'un service environnemental. Compte tenu des difficultés méthodologiques liées à l'évaluation d'un tel service, ce coût est généralement basé sur le coût d'opportunité du fournisseur du service, qui correspond au montant nécessaire pour déclencher un changement de pratique. Il est de ce fait nécessaire de définir un niveau d'incitation suffisant pour permettre ce changement. Or, ce niveau résulte fréquemment de négociations politiques. Il n'est donc pas défini par rapport à un impact environnemental à réduire.

À Madagascar, dans le cadre du projet pilote de Tolongoïna, la pratique de défriche-brûlis n'a pas d'influence à court terme sur la disponibilité ou la qualité des ressources en eau. Le mécanisme de PSE envisagé ne répond ainsi pas strictement à un enjeu de protection de l'environnement à court terme. Il se situe plutôt dans une démarche préventive.

Le montant et le type d'incitation ou de compensation dépendent en réalité du rapport de force entre le fournisseur et l'acheteur, notamment sur le plan du niveau d'information et des capacités de négociation respectives. Or, le plus souvent, on observe une asymétrie informationnelle entre les parties prenantes d'un dispositif PSE.

Pour pallier ce problème d'efficacité environnementale, des systèmes de ciblage spécifiques peuvent être mis en place, comme c'est le cas aux États-Unis pour l'application des mesures agri-environnementales. Dans ce cadre, les agriculteurs reçoivent un paiement incitatif pour changer leurs pratiques en matière d'usage du sol. Les producteurs sont sélectionnés sur la base du respect de certains critères d'éligibilité, puis d'un appel à manifestation d'intérêt à participer au programme, auquel ils répondent en identifiant les actions mises en œuvre et le niveau de compensation souhaité. Un système d'enchères est alors mis en place, avec un indice bénéfice/coût défini sur la base des propositions. Ce processus, s'il assure une certaine efficacité environnementale, se révèle coûteux.

Enfin, l'un des avantages relatifs des PSE serait l'existence d'une sanction, sous la forme d'une cessation des paiements, si les termes du contrat n'étaient pas respectés. Toutefois, dans la pratique, les contrats sont rarement rompus, en particulier si les paiements émanent d'ONG ou de l'État. Cette absence de système effectif de respect des obligations tend à diminuer indirectement l'efficacité environnementale.

- **Équité pour qui ?**

L'équité renvoie à plusieurs questions sous-jacentes, notamment celles du partage de la rente, des bénéfices retirés et de l'approche participative, qui dépend de l'implication des populations concernées dans l'élaboration et la mise en œuvre de PSE.

Certains producteurs ou fournisseurs de services se situant dans des zones peu densément peuplées peuvent se trouver écartés des mesures. C'est souvent le cas lorsque des systèmes de ciblage sont mis en place comme aux États-Unis. La situation est ici comparable à celle de l'assurance agricole, qui voit les assureurs s'intéresser en priorité aux producteurs bénéficiant de grandes surfaces d'exploitation dans la mesure où les coûts de contrat sont alors moins élevés.

La question de l'équité se pose également au niveau des groupes d'acteurs concernés. Dans certains cas, le processus ciblera des individus, par exemple des agriculteurs, qui seront incités à

Les paiements pour service environnemental, un outil de développement local durable ?

renoncer à leurs pratiques ou se verront interdire l'accès à certaines ressources alors même que le paiement sera versé à la communauté locale ou au groupe villageois.

Dans d'autres cas, les acheteurs de services sont tentés d'intervenir dans les zones où les coûts d'opportunité sont faibles, où le développement de pratiques respectueuses de l'environnement est faible lui aussi. De ce fait, les PSE sont souvent appliqués dans des zones où sont installées des populations marginales et socialement défavorisées.

Dans le cas du projet pilote PSE-rHYvière à Madagascar, il a dès le départ été décidé de proposer aux ménages du bassin versant des compensations pour les efforts fournis sous forme d'investissements productifs. Le coût du service hydrologique pourrait ainsi être calculé pour préserver un équilibre entre la capacité des acheteurs à payer et la capacité des ménages à fournir des services hydrologiques. Le contrat est actuellement en cours de négociation. Au-delà des contreparties non monétaires obtenues par les populations en amont du bassin versant, la question du partage des bénéfices n'est donc pas totalement réglée.

Dans le cas de REDD+, les enjeux gravitant autour de la répartition de la rente carbone ou de la rente de conservation, selon que l'approche retenue est purement « carbone » ou davantage holistique, sont nombreux.

Les fournisseurs de services (groupes villageois, communautés, etc.) sont supposés être dans une démarche volontaire et avoir la possibilité de négocier le montant des paiements correspondant à un changement de pratique. Dans la pratique, ils sont plutôt passifs, voire contraints à rentrer dans un dispositif de PSE.

Dans le cas de Madagascar, les PSE sont souvent développés dans des aires protégées ou à proximité. Le degré et la qualité de la participation dépendent donc également des méthodes pratiquées par les intermédiaires, qui doivent par exemple déterminer quels individus ou quels groupes participeront, et parmi eux lesquels détiennent des droits sur le foncier, des droits d'usage ou pas de droits du tout.

L'État toujours là

Comme on peut le constater dans le cadre des négociations internationales sur le climat et sur la biodiversité, la mention des « instruments de marché » suscite souvent de fortes oppositions politiques dans certains pays comme ceux de l'Alba²⁷. Les PSE, comme les autres instruments de marché, sont souvent associés au laisser-faire du marché et à un désengagement de l'État.

Pourtant, on constate dans la pratique que l'État et les pouvoirs publics restent au centre du jeu. Les instruments de marché dépendent en effet fortement des autorités publiques dans leur conception, leur mise en œuvre et leur pérennisation²⁸. L'un des critères clefs de la faisabilité des PSE est un cadre réglementaire et légal fort assurant la contractualisation des différentes parties²⁹.

La définition des objectifs de protection de l'environnement demeure l'apanage des autorités publiques. Les autorités interviennent également de façon prépondérante dans les choix des modes d'intervention et des instruments de politique publique. Elles peuvent néanmoins être influencées par le secteur privé via le lobbying.

En revanche, sur le terrain, le transfert de décision du public vers le privé, entendu au sens large, est extrêmement important. En termes de gouvernance, ce mouvement peut s'expliquer par une reconfiguration des pouvoirs de l'État, avec l'implication de nouveaux acteurs non-étatiques dans

²⁷ Notamment Cuba, l'Équateur, le Nicaragua et le Venezuela.

²⁸ Broughton E., Pirard, R., What's in a name? Market-based instruments for biodiversity, *Ifri, Iddri, Analyses*, n°03/11, mai 2011

²⁹ Rapport AFD, *ibid.*

Les paiements pour service environnemental, un outil de développement local durable ?

l'élaboration des politiques publiques. Ainsi dans le cas de Madagascar, les dispositifs de PSE se sont développés principalement à l'initiative des ONG de conservation autour des aires protégées.

Cependant, les points de vue restent mitigés quant à la création d'un cadre politique national formel sur les PSE. Certains représentants de l'État participant à un groupe de travail sur les PSE ont plaidé de façon informelle pour la mise en place d'un cadre permettant de définir des orientations stratégiques. Le secteur privé serait également en faveur d'incitations nationales. D'autres considèrent que l'élaboration de nouvelles lois spécifiques aux PSE n'est pas nécessaire. Il serait en effet possible de s'appuyer sur des dispositifs existants comme la loi sur la gestion intégrée des ressources en eau ou le code forestier.

D'après des travaux récents de Wunder et Vargas³⁰, la lenteur observée dans la mise en œuvre de certains PSE serait due à des blocages fondés sur les « peurs irrationnelles » des marchés. Les chercheurs ont en effet constaté que les PSE s'inscrivent rarement dans des conditions de marché idéales. Ils soulignent notamment l'existence dans certains pays du Sud d'arrangements institutionnels et de capital social sont souvent négligés dans la construction des PSE.

Par conséquent, leur étude préconise de ne pas se focaliser exagérément sur les termes ni de s'enfermer dans une approche trop idéologique où le marché serait roi. Un changement de terminologie pourrait se révéler utile. L'enjeu est ici de faire en sorte que l'aspect économique ne soit pas la seule porte d'entrée dans l'analyse des comportements des acteurs sociaux à propos de l'accès et de la gestion des ressources naturelles et qu'une attention forte soit portée aux arrangements institutionnels.

³⁰ Wunder, Vargas, Beyond the market – perception in Latin America, 2010

Éléments de principe et de méthodologie pour le Gret

L'une des caractéristiques de la démarche du Gret est d'intervenir depuis le terrain jusqu'aux politiques publiques. Sur la base des éléments d'analyse théorique et pratique rassemblés au cours de ce chantier interne et compte tenu des limites et faiblesses du dispositif, l'ONG entend conserver une vision critique sur la question des PSE.

Il ne s'agit pas pour autant d'être dans une approche dogmatique ou idéologique. Si le Gret a choisi d'adopter une démarche prudente et critique, il considère comme essentiel de continuer à tester et expérimenter des dispositifs locaux de PSE, à partir de grilles d'analyse critique. En retour, ces expériences menées sur le terrain permettront de contribuer au débat politique sur les conditions de réussite des PSE, leur généralisation et l'opportunité faire usage des différents instruments élaborés dans le cadre des négociations internationales.

De ce point de vue, il convient de distinguer nettement ce qui ressort de la mise en place de PSE locaux et ce qui est de l'ordre de la mise en œuvre de politiques nationales ou internationales de PSE.

Les PSE Locaux : un champ d'expérimentation à développer

Curieusement, malgré leur succès théorique et rhétorique, les PSE locaux, à la base de la théorie de Wunder, restent assez rares dans la pratique. Pourtant, ne dépendant pas de financements externes dans la durée, ils peuvent contribuer au lancement d'une véritable dynamique de développement local durable et autocentré. En outre, s'ils supposent un travail de façonnage institutionnel et technique relevant du domaine de la recherche-action, les PSE locaux limitent les risques de dérives financières ou sociales dans la mesure où ils sont, par définition, ajustés aux conditions locales. Néanmoins, les questions sur le potentiel d'extension du dispositif ainsi que sur les modalités de son passage à l'échelle restent posées.

En partenariat avec les institutions de recherche, le Gret peut et doit poursuivre son investissement dans le champ des PSE locaux. Son expérience et sa légitimité dans ce domaine permettront en effet d'intervenir avec davantage de poids dans l'amélioration des dispositifs de PSE locaux aujourd'hui les plus courants, qui sont en réalité des programmes de compensation aux ayants droits sans véritable négociation pluri-acteurs sur les objectifs, tant en terme de service environnemental que de modèle de développement visé.

En tant qu'ONG de développement, le Gret peut agir comme une courroie de transmission du local vers l'international, et inversement. Les PSE sont complémentaires des instruments conventionnels d'aménagement du territoire et représentent de nouvelles sources de financement. Ce dispositif doit rester un moyen et non devenir une fin en soi.

Les conditions de réussite des PSE locaux

La mise en place de dispositifs de PSE sur le terrain doit respecter plusieurs conditions afin d'assurer leur appropriation par les acteurs concernés et, à terme, une plus grande efficacité. Ils doivent notamment opérer comme mécanisme de financement tout en préservant l'environnement des populations et en contribuant à la mise en place d'une gestion durable des

ressources naturelles. *In fine*, les PSE doivent permettre de créer ou de renforcer le tissu économique local et de favoriser le développement rural.

• **Mettre les PSE au service du développement rural**

Pendant plusieurs années, la coopération internationale en matière de conservation de la biodiversité a négligé les enjeux liés au développement. Les PCDI ont ainsi montré leurs limites en termes de contribution au développement socio-économique local. Le financement de centres de soin, d'écoles ou d'autres actions périphériques de développement local en contrepartie d'une restriction, voire d'une interdiction d'accès à certaines ressources naturelles n'a pas permis d'agir sur les causes mêmes de la déforestation ou de la dégradation des milieux naturels.

Les PSE doivent être envisagés comme une nouvelle façon de faire du développement rural. Comme le montre le projet pilote de Tolongoïna, l'enjeu est d'accompagner le changement de pratique des populations en amont du bassin versant en tenant compte de la diversité des capacités d'adaptation des ménages. Cet accompagnement contribuera à renforcer le caractère équitable du dispositif. Il pourra se faire au moyen d'actions de renforcement des capacités et de sensibilisation des ménages mais également des autres parties prenantes, notamment les gestionnaires.

De façon plus structurelle, l'accompagnement pourra venir appuyer la structuration de filières agricoles ou liées, par exemple, à l'exploitation des produits forestiers non ligneux ou du bois. L'intensification agricole en dehors de la forêt deviendrait alors une activité à développer dans le cadre de dispositif de PSE si l'on souhaite assurer de meilleurs revenus aux ruraux concernés.

Cependant, l'intensification agricole, dès lors qu'elle conduit à des cultures plus productives et rémunératrices, peut pousser les paysans à augmenter la surface de leurs exploitations. Le processus doit donc être accompagné par une réflexion approfondie sur la gouvernance des ressources naturelles, mais aussi par la mise en place d'indicateurs de suivi pour mesurer l'impact du changement de pratique sur le service rendu.

À l'échelle nationale, il s'agit d'appuyer des investissements dans des changements d'itinéraires techniques agricoles structurels afin de faire des PSE un véritable instrument de développement rural durable.

• **Assurer une approche participative**

L'expérience du projet-pilote de Tolongoïna à Madagascar montre l'importance d'une approche participative, partant de la base. L'étude de faisabilité du dispositif de PSE s'est appuyée sur plusieurs enquêtes et ateliers participatifs afin de recenser les attentes et besoins des différents acteurs concernés, d'étudier la situation des droits fonciers et droits d'usage, de définir le service et les incitations à mettre en place. De ce fait, une relation de confiance a pu être établie dans le cadre de l'élaboration des contrats.

L'approche participative permet notamment d'identifier et d'atténuer les frustrations sociales préalables au projet en analysant avec précision le contexte social et politique local, surtout en présence d'un État défaillant. De fait, les dispositifs de PSE peuvent agir comme des régulateurs ou des aggravateurs de conflits, générant le cas échéant des coûts sociaux, par exemple dans le cadre d'une renonciation au développement territorial ou à certaines pratiques identitaires.

À court terme, il convient d'éviter les conflits. De ce point de vue, les processus participatifs permettent à chacun d'exprimer son opinion. En outre, la construction de relations de confiance suppose d'informer au même niveau l'ensemble des parties prenantes afin d'assurer une compréhension mutuelle des termes de l'accord. Cela évitera les cas de non-respect par la suite. La concertation autour de la définition des services environnementaux est également essentielle pour mieux convaincre les acheteurs potentiels et les fournisseurs.

• Innover en matière d'arrangements institutionnels

Les PSE constituent une façon d'exprimer une demande auprès de fournisseurs de services environnementaux afin qu'ils renoncent à leurs pratiques actuelles et en adoptent de plus durables. Comme nous l'avons vu plus haut, il s'agit en réalité de rhabiller des dispositifs déjà anciens de gestion des ressources naturelles tels que les PCDI.

À Madagascar, le discours de sensibilisation sur les « services rendus par la conservation » porté de 2005 à 2009 par le programme Eco Regional Initiatives (ERI) a posé les bases d'une approche PSE à l'échelle micro-locale. Le projet pilote de Tolongoïna a donc été amené à s'appuyer sur le système préexistant de gouvernance environnementale, notamment avec les aires protégées, les contrats de gestion contractualisée des forêts, les réglementations traditionnelles ou encore le dina, ce qui a permis de réduire dans une certaine mesure les coûts de montage.

En outre, les dispositifs de PSE présentent l'avantage de favoriser une approche plus ascendante impliquant les fournisseurs de services, mais également d'innover dans la construction des arrangements institutionnels. Il est en effet essentiel de définir des mécanismes de gouvernance qui permettront la prise en compte des attentes des acteurs locaux et une répartition juste et équitable des financements entre les parties prenantes de la gestion durable des forêts, du local au national et du secteur privé au secteur public.

• Évaluer un service environnemental : vers une approche multidisciplinaire

L'accès à des informations fiables et précises sur le service environnemental constitue un élément clé dans la définition, la mise en œuvre et le respect des contrats de PSE. À Madagascar, le manque d'informations et d'arguments scientifiques a par exemple été utilisé comme un prétexte par les acheteurs potentiels, notamment la Jirama, opérateur privé d'eau, pour ralentir l'élaboration et la mise en œuvre du mécanisme.

Un autre risque serait de surestimer les services pouvant être rendus et de créer de fausses attentes chez les populations en aval, lesquelles accuseraient *in fine* les populations en amont de ne pas jouer leur rôle. Dans la pratique, les services sont définis avec une grille de lecture économique.

Les spécialistes des « objets » d'environnement ne sont généralement pas impliqués, sauf lorsqu'un avis scientifique est nécessaire pour certifier des démarches. Dans ce cas, les sciences, notamment hydrologiques, peuvent être instrumentalisées. Les savoirs locaux peuvent l'être également s'ils servent la cause du PSE ou sont au contraire ignorés ou combattus.

Un service environnemental ne peut et ne doit pas être résumé à sa valeur économique. En outre, selon les services concernés, l'évaluation économique est particulièrement complexe. En effet, comment évaluer le coût de la disparition d'un écosystème ou d'une espèce ? À la différence du carbone forestier où un prix peut être fixé, la biodiversité est par trop hétérogène³¹.

Ainsi, les banques de conservation sont limitées par différents problèmes, par exemple celui de l'équivalence entre une zone humide détruite et une zone humide recréée sur un autre territoire³². Selon les études scientifiques menées sur l'état de la biodiversité dans les nouvelles zones, les résultats ne sont pas parfaitement convaincants. Il est en effet généralement difficile d'atteindre la même richesse en termes de biodiversité que dans la zone dégradée ou détruite.

Les PSE concernant à la fois des écosystèmes et le bien-être humain, une approche multidisciplinaire et concertée devrait être privilégiée dans la définition du/des service(s), mais également dans la définition de critères de suivi et de *reporting* sur le service rendu. La mise en place d'un dialogue des savoirs construit autour d'observations de terrain, de savoirs locaux et de publications internationales est donc nécessaire. En effet, les observations de terrain peuvent parfois

³¹ Ring I., Dreschler M. et al., « Biodiversity, conservation and climate mitigation : what role can economic instruments play ? », in Current Opinion in Environmental Sustainability, 2010

³² Bayon, R., *Banking on biodiversity, Chapitre 9, State of the World – Innovations for a sustainable Economy, the WorldWatch Institute, 2008*

aboutir à des résultats contradictoires avec ce qui est admis au plan international, comme dans le cas du lien entre la forêt et l'érosion des sols à Tolongoina.

Des réserves sur la généralisation des outils PSE au niveau des politiques

Si le Gret s'intéresse à l'expérimentation des mécanismes PSE innovants au niveau local, il n'en considère pas moins qu'il convient de rester très prudent avant de prôner la généralisation de ces instruments au niveau des politiques nationales ou internationales.

- **Un juste équilibre à trouver**

En tant qu'ONG de développement, le Gret est particulièrement attaché à la définition d'instruments de gestion des ressources naturelles qui soient équitables et bénéficient aux populations pauvres auprès desquelles il intervient. Par ailleurs, il reste soucieux de l'efficacité de ses interventions sur le terrain et, plus globalement, de l'efficacité de l'aide publique au développement.

De fait, l'expérience des systèmes de PSE mis en place au niveau des politiques nationales ou internationales montre qu'ils ne peuvent simultanément être équitables et efficaces du point de vue environnemental. En outre, ils restent coûteux à mettre en œuvre.

Les PSE ne sont donc pas l'instrument miracle tant espéré permettant de conjuguer l'efficacité, l'équité et l'équité. Trouver le juste équilibre entre ces trois considérations relève en effet d'une entreprise complexe. Les PSE constituent en réalité un instrument parmi d'autres. De ce fait, ils ne peuvent être présentés comme un modèle universel. Les taxes, les lois et les règlements sont également utiles, tout comme l'appui à des dispositifs de gouvernance locale efficaces.

- **Ne pas exacerber les conflits fonciers**

Attribuer un prix à la nature ou à des services environnementaux peut conduire à une exacerbation des conflits fonciers et à des phénomènes d'accaparement des terres.

Par ailleurs, les projets REDD+ reliés au marché carbone, les marchés de la compensation ou encore les nouveaux produits financiers dérivés sur la biodiversité sont de nature à nourrir une spéculation sur les ressources naturelles et les terres. Des investisseurs peuvent en effet être tentés d'acheter des zones riches du point de vue de la biodiversité ou en termes de stocks de carbone forestier pour les revendre plus tard sur les marchés de la biodiversité ou dans le cadre de REDD+.

En outre, dans de nombreux pays en développement, les populations sont fréquemment en situation d'insécurité foncière et ne sont pas propriétaires des terres qu'elles utilisent. Par conséquent, certaines formes de PSE pourraient conduire à expulser les habitants de ces terres ou à les priver de l'accès à leurs ressources. Elles pourraient également favoriser d'une part les occupations illégales de zones publiques, jusqu'ici inoccupées, en encourageant la déforestation, et d'autre part la concentration foncière, entraînant des logiques spéculatives.

Ce double constat plaide pour un encadrement des pratiques au niveau international dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique, de la CCNUCC et des procédures élaborées par les institutions financières comme la Banque mondiale ou les banques régionales de développement.

Concernant REDD+, le Gret considère comme essentiel que le paiement des efforts réalisés soit effectué par des fonds publics au lieu du marché carbone, qui ne paraît pas apte à prendre en compte avec sérieux les aspects sociaux et environnementaux. Ces fonds publics pourraient être alimentés par des mécanismes de financement innovants comme la taxation des émissions des transports aériens et maritimes ou des transactions financières. Ce type de mécanisme aurait en outre l'avantage d'être plus pérennes et prévisibles.

- **Éviter une nouvelle bulle financière**

Avec le développement des instruments de marché, de nouveaux acteurs sont apparus autour de l'évaluation économique. Parallèlement, de nouvelles alliances se sont créées entre certaines grandes ONG de conservation et le secteur privé, notamment les banques ou les cabinets de conseil en management.

Comme le souligne Sian Sullivan dans son article « *Banking Nature? The spectacular financialisation of environmental conservation* »³³, les ONG de conservation ont fait beaucoup d'efforts pour rallier le business à la cause environnementale. Les marchés de la compensation permettent aujourd'hui d'acheter un crédit ou un droit à détruire un écosystème dans un lieu donné en échange de la conservation, de la restauration ou de la création d'une autre zone potentiellement intéressante d'un point de vue écologique. Cependant, les marchés se basent sur l'hypothèse de l'équivalence écologique entre l'habitat détruit et l'habitat restauré ou protégé alors même que dans la pratique, chaque écosystème est unique.

On assiste en réalité aux prémices d'une financiarisation de la biodiversité et des services environnementaux, notamment à travers la création de fonds d'investissement offrant des produits et des services liés à la conservation de la biodiversité, de bases de données visant à cartographier et fixer un prix à des écosystèmes, de banques de conservation ou de produits dérivés. Selon Sian Sullivan, ce phénomène marque un nouveau stade dans le développement du capitalisme, reprenant la même logique d'accumulation. On peut donc craindre une nouvelle bulle spéculative liée aux services environnementaux.

- **Se prémunir contre les risques de chantage écologique**

Dans certains cas, les mécanismes de PSE reviennent à subventionner des acteurs à l'origine de dégradations de l'environnement pour qu'ils modifient leurs pratiques afin de sauvegarder les services environnementaux. C'est le principe du bénéficiaire payeur, qui s'appuie sur le principe qu'il est moins cher de prévenir que de guérir.

Bien que les PSE interviennent parfois dans des contextes où celui qui dégrade l'environnement ne peut pas payer, ou encore où le principe de le faire payer n'est pas acceptable socialement, ils s'appuient sur une rémunération d'acteurs produisant des externalités positives (services environnementaux) ou devant renoncer à produire des externalités négatives (dégradation de l'environnement).

Dans certains cas, il existe un risque que s'instaurent des rentes rétribuant les fournisseurs de services les plus favorisés ou les plus prospères. En outre, comment éviter d'inciter ces personnes, organisations ou pays à conserver, voire adopter des pratiques peu respectueuses de l'environnement pour pouvoir ensuite bénéficier de paiements dans le cadre d'un PSE ? Dans le cas de REDD+, plusieurs pays ont menacé d'accroître la déforestation s'ils n'obtenaient pas de compensation financière à la hauteur de leurs attentes. D'importants volumes financiers sont alors en jeu.

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

Il est important que les PSE, qu'il s'agisse de PSE-REDD+ ou d'autres types de dispositifs, s'inscrivent dans un cadre national et soient articulés avec les politiques publiques, notamment agricoles et énergétiques, encourageant des pratiques plus durables. L'État doit en effet continuer à assumer ses fonctions régaliennes comme la justice ou le respect de l'État de droit.

Le rôle d'une ONG comme le Gret est d'assurer que ce lien reste opérant. Dans l'hypothèse où le cadre national est faible, voire inexistant, des actions de sensibilisation et de mise en débat au niveau national avec les différentes parties prenantes devront être promues. À partir d'un diagnostic partagé des enjeux, il s'agira de définir les règles minimum en termes de prise de décision, plan de paiement et de financement, incitations pour le secteur privé, partage des bénéfices et résolution des conflits.

³³ Sullivan S., *Banking Nature? The spectacular financialisation of environmental conservation*, *Antipode*, 2012

Les paiements pour service environnemental, un outil de développement local durable ?

En effet, laisser au secteur privé le monopole du « marché » des PSE qui pourrait résulter d'accords nationaux ou internationaux pourrait exacerber les risques cités précédemment, notamment de manque d'équité, de privatisation et de financiarisation de la nature ou d'accroissement des tensions sur le foncier.

Bibliographie

Andriamahefazafy F., Bidaud C., Cahen-Fourot L., Méral P., Serpantié G. et Toillier A., *Analyse historique des PES à Madagascar : entre continuité et rupture*, Programme Serena, Document de travail n°2011-04, 24, 2011

Antona M., Bonin M., *Généalogie scientifique et mise en politique des SE (services écosystémiques et services environnementaux)*, Note de synthèse de revue bibliographique et d'entretiens, Document de travail Serena, 2010-01

Bayon R., « Banking on biodiversity », Chapter 9, *State of the World – Innovations for a sustainable Economy*, the World Watch Institute, 2008

Brandon K., Wells M., « Aires protégées et projets intégrés de conservation et développement : leçons apprises pour la REDD+ », pp. 227-238, in *Réaliser la REDD+ : options stratégiques et politiques nationales*, Édité par Angelsen A., Cifor, 2010

Broughton E., Pirard R., *What's in a name? Market-based instruments for biodiversity*, Ifri, Iddri, Analyses, n°03/11, mai2011

Commissariat général du développement durable, *Conservation et utilisation durable de la biodiversité et des services écosystémiques : analyse des outils économiques*, Rapport de la commission des comptes et de l'économie de l'environnement, 2010

Convention sur la diversité biologique, Examen de l'application des articles 20 et 21- Annexe : stratégie de mobilisation des ressources à l'appui de la réalisation des trois objectifs de la Convention, Décision adoptée par la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique à sa neuvième réunion - IX/11n, UNEP/CBD/COP/DEC/IX/11, 8 octobre 2008

Convention sur la diversité biologique, Plan stratégique 2011-2020 et objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique, Décision adoptée par la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique à sa dixième réunion -X/2. UNEP/CBD/COP/DEC/X/2, 27 Octobre 2010

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Les accords de Cancún : Résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention, FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15 mars 2011

Gautier C., Blavier S., Chéron M., Giraud A., Mazounie A., *Climat : les négociations en mal d'ambition - Retours sur la seizième Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique, du 29 novembre au 10 décembre 2010, Cancún*, Collection Études et analyses, Coordination SUD, mars 2011

Karsenty A., *La problématique des « droits sur le carbone »*, Cirad, février 2012

Leménager T., Laurans Y., Présentation à l'atelier PSE du Gret, 2012, adapté de Laurans et al., *Les paiements pour services environnementaux : De la théorie à la mise en œuvre, quelles perspectives dans les pays en développement ?*, Coll. À savoir, n°7, Agence française de développement, juin 2011

Méral P., Pesche D., Antona M., Aznar O., *Les 10 principaux résultats des 18 premiers mois du programme Serena*, Document de travail n°2010 – 11, 2010

Moyen C, *Étude d'accompagnement à la mise en place d'un dispositif de « Paiement pour Services Environnementaux » de régulation hydrologique dans la commune de Tolongoïna (Madagascar)*, Mémoire Master ENGEES/IRC Montpellier-SupAgro encadré par G. Serpantié (IRD) et J.C. Poussin (IRD), 90p, 2010

Les paiements pour service environnemental, un outil de développement local durable ?

Ring I., Dreschler M., et al., *Biodiversity conservation and climate mitigation: what role can economic instruments play?*, in *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 2010

Roche C., *Construction d'une démarche de co-définition du Service Environnemental dans le cadre de la mise en œuvre d'un Paiement pour Service Environnemental. Exemple du bassin versant d'Andasy, commune de Tolongoïna, Madagascar*, Mémoire de fin d'études ISTOM encadré par Georges Serpantié (IRD), Jean-Christophe Poussin (IRD), Nadia Salhi-Larpin (ISTOM), 116 p, 2011

Sullivan S., *Banking Nature? The spectacular financialisation of environmental conservation*, Antipode, 2012

Toillier A., *Étude des possibilités de mise en œuvre d'un PSE pour la protection du bassin versant de la microcentrale de Tolongoïna (Madagascar)*, Antananarivo, Gret, 150 p, 2009

Toillier A., *Quel schéma de gouvernance pour un mécanisme de Paiement pour services hydrologiques ? Le cas de la microcentrale de Tolongoïna, Madagascar*, Programme Serena, Document de travail n°2011-02, 20 p, 2011

Wunder S., Vargas M., *Beyond the market – perception in Latin America*, 2010

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

Wunder S., « Les paiements pour services environnementaux peuvent-ils réduire la déforestation et la dégradation des forêts ? », pp. 215-226, in *Réaliser la REDD+ : options stratégiques et politiques nationales*, Édité par Angelsen A., CIFOR, 2010

Annexe 1 - Les PSE vus par des experts

Tiphaine Leménager - AFD

Selon vous, qu'est-ce qu'un PSE ?

Souvent présenté comme un instrument économique, il me semble qu'un PSE a en réalité tout intérêt à être appréhendé comme une logique d'action qui s'appuie sur un raisonnement économique.

Un PSE consiste généralement à mettre en place un transfert, souvent financier, entre des « payeurs » et des « producteurs » afin que ces derniers adoptent ou conservent des pratiques favorables à la préservation d'un ou plusieurs services environnementaux.

La spécificité des PSE au regard des autres types d'actions à vocation environnementale est que les producteurs visés sont volontaires. Personne ne les contraint à recevoir un paiement. C'est ici qu'entre en jeu le raisonnement économique des PSE. On peut en effet estimer qu'un producteur n'acceptera de changer ou de conserver certaines de ses pratiques contre rémunération que s'il y trouve un certain avantage économique à court, moyen ou long terme.

Les multiples cas de PSE montrent par ailleurs que les payeurs peuvent être très divers. Ils peuvent être amenés à payer de manière volontaire ou contrainte, par exemple par la réglementation. En outre, qu'ils soient volontaires ou contraints, ils peuvent être des usagers ou des bénéficiaires directs du service environnemental visé ou, au contraire, ne pas avoir de lien particulier avec lui, voire ne même pas être au courant de la mise en œuvre du PSE, alors même qu'ils contribuent à le financer.

Un PSE apparaît donc au final comme porteur d'une logique d'action simple pouvant se décliner de manière très complexe sur le terrain.

Un exemple de réussite

La réussite d'un PSE peut être évaluée selon de nombreux paramètres, notamment économiques, sociaux, politiques ou environnementaux.

Si l'on aborde les PSE comme devant favoriser la préservation de l'environnement et des ressources naturelles, c'est au regard de leur efficacité environnementale que l'on peut évaluer leur efficacité.

À ce propos, quelques exemples semblent avoir donné des résultats intéressants.

- Le cas de Vittel en France semble avoir permis de maîtriser la pollution de l'eau des sources Vittel ;
- Le cas du PSE porté par World Conservation Society au Cambodge a quant à lui permis de préserver des populations d'oiseaux en déclin.
- Enfin, le système de PSE développé au Mexique semble avoir participé à conserver une partie du couvert forestier en zone de surexploitation d'aquifères³⁴.

³⁴ Laurans Y. et al., 2011

Les paiements pour service environnemental, un outil de développement local durable ?

Ces exemples de réussite sont néanmoins à relativiser dans la mesure où les données disponibles pour évaluer l'efficacité environnementale du mécanisme sont la plupart du temps rares. En outre, le PSE n'agit généralement pas seul. Lorsque des résultats positifs sont observables, ils sont généralement le fait d'un ensemble de déterminants.

Des risques ?

Les risques là encore sont à analyser en fonction des objectifs assignés aux PSE. Si l'on considère que leur objet est de participer à la préservation de l'environnement, les risques suivants peuvent notamment être cités :

- Le risque « pollueur-payé »

Ce risque particulièrement pervers verrait le mécanisme PSE devenir un instrument pollueur-payé. Les producteurs pourraient en effet être incités à mettre en œuvre des pratiques impactant négativement l'environnement pour qu'on les rémunère par la suite dans le but de corriger ces pratiques.

Du côté des payeurs, c'est alors la généralisation du concept de double peine. D'une part, ils subissent la dégradation de l'environnement ; d'autre part, ils doivent payer celui qui est responsable de cette dégradation.

- Le risque « hors la loi »

Le PSE peut également conduire à rémunérer quelqu'un pour qu'il applique la réglementation. Il peut donc inciter les différents acteurs à ne plus l'appliquer.

- Le risque « passager clandestin »

Ce risque, non négligeable, reviendrait à transformer l'environnement en passager clandestin dans les mécanismes promus de PSE. En effet, un PSE conçu à des fins environnementales pourrait se voir modifié, du fait de multiples pressions, et utilisé pour répondre en premier lieu à des objectifs sociaux, par exemple de soutien aux producteurs pauvres.

Dans de rares cas, un PSE peut en effet permettre de répondre à des objectifs à la fois sociaux et environnementaux. Ailleurs, le détournement des objectifs environnementaux pourrait avoir une double conséquence puisque l'objectif environnemental ne serait pas rempli et qu'il est en outre peu probable que l'enjeu social soit correctement abordé dès lors que le mécanisme mis en œuvre n'a pas été spécifiquement pensé en ce sens.

- Le risque « effet de mode »

Une attention démesurée portée aux PSE pourrait conduire à croire qu'il s'agit d'un mécanisme magique apportant une solution à tous les problèmes. On risque alors de voir une horde de serruriers arriver avec une clé toute faite sans avoir pris le temps de vérifier qu'elle correspondait réellement à la serrure qu'ils entendent ouvrir.

Valérie Boisvert – IRD

Selon vous, qu'est-ce qu'un PSE ?

Les PSE sont la plupart du temps des incitations monétaires destinées à promouvoir des pratiques jugées favorables à la protection de l'environnement, ou à empêcher un changement de pratique dont on craint les impacts négatifs.

Présentés comme des instruments de marché, ces mécanismes sont généralement considérés comme plus efficaces que les formes plus traditionnelles de politiques publiques. Pourtant, ils ne se réfèrent pas explicitement ni de façon univoque à la théorie économique.

Les paiements pour service environnemental, un outil de développement local durable ?

Il est de fait difficile d'avoir une quelconque appréciation globale des arrangements institutionnels auxquels ils donnent lieu, tant leur diversité est grande. Il ne saurait donc y avoir de justification strictement théorique ou économique à leur développement.

L'efficacité des PSE est plus souvent postulée – en raison de leurs similitudes réelles ou supposées avec le marché et des vertus attribuées à ce dernier dans une perspective libérale – que démontrée. Les paiements versés ne sont en général pas déterminés par la valeur du service considéré, rarement évalué, parfois même pas clairement défini, mais à travers un compromis notamment lié aux capacités de paiement des « bénéficiaires » dudit service, qui en tout état de cause dépend davantage de caractéristiques propres aux groupes d'intérêt en présence que du service lui-même.

Les PSE sont avant tout une nouvelle appellation, parfois plaquée sur des mécanismes qui existaient déjà avant. Qualifiés de subventions, ces mécanismes étaient mal perçus car associés à l'image d'inefficacité et de faible application souvent attachée aux interventions publiques. Ils pouvaient en outre apparaître comme des mesures protectionnistes, barrières au libre-échange faussant les signaux qui auraient permis une gestion optimale des ressources par le marché.

Qualifier ces instruments de paiements et présenter leurs bénéficiaires non plus comme des assistés dont les pratiques en déshérence ne seraient maintenues que grâce à un soutien des pouvoirs publics mais comme des fournisseurs de services change radicalement la perspective. Ils peuvent désormais constituer un moyen de re-légitimer de l'action publique. Selon les cas, ils peuvent également être vecteurs d'une privatisation de la gestion des ressources et d'une marchandisation de services auparavant rendus gratuitement.

Il est par conséquent difficile d'assimiler les PSE à un objet, c'est-à-dire à un certain type d'arrangement institutionnel. Il s'agit plutôt d'un projet d'inspiration libérale visant à développer des incitations économiques et des mécanismes de type marchand pour gérer les services écosystémiques. Ce projet donne lieu à toutes les formes d'appropriation, de l'adhésion au détournement et à l'instrumentalisation.

Un exemple de réussite

Pas de réponse.

Des risques ?

Les dispositifs de PSE peuvent :

- détourner l'attention d'autres outils de conservation plus traditionnels, dont les impacts en matière de conservation sont plus directs, et capter l'essentiel du financement de la conservation – voire des fonds destinés auparavant à des projets de développement – pour des impacts environnementaux non garantis ;
- faire l'hypothèse d'une relation directe entre des pratiques, en particulier agricoles, et la fourniture de services alors même que les relations entre l'état des écosystèmes, leurs fonctions écologiques et les services écosystémiques ne sont pas forcément établies d'un point de vue scientifique ;
- amener à négliger l'étude des dynamiques complexes d'agroécosystèmes au bénéfice de représentations simplistes et mécanistes des interactions homme-milieu ;
- détourner l'attention des mécanismes globaux et des forces macroéconomiques qui sont à l'origine des dégradations de l'environnement en pointant la responsabilité d'acteurs locaux dans la fourniture de services ;
- transformer les relations des sociétés avec leurs milieux en introduisant des rapports marchands et une rationalité économique là où elle n'avait pas cours, en transformant en actif économique quelque chose qui n'était auparavant pas perçu comme tel, ni même souvent tout simplement perçu (le service écosystémique).

Romain Pirard - Iddri

Selon vous, qu'est-ce qu'un PSE ?

Globalement, un PSE peut être compris soit comme un principe très large – rémunérer les fournisseurs d'un service –, soit comme un instrument aux modalités clairement définies, par exemple par la définition de Wunder citée dans ce rapport.

En raison des divergences de vues et d'interprétation sur les caractéristiques des PSE et donc leur définition, il est délicat de dire ce que c'est. J'ai personnellement tendance à bannir ce terme de mon vocabulaire en le substituant par des catégories d'instruments mieux définies au sens économique.

Ainsi, alors que les PSE sont présentés dans ce rapport comme étant inspirés par deux tendances contrastées de l'économie de l'environnement, c'est-à-dire Pigou et Coase, on peut les apparenter selon les cas soit à des programmes de subventions (par ex. Mesures Agro-Environnementales de la Politique Agricole Commune, ou encore programme national au Costa Rica où les paiements aux propriétaires terriens sont assimilables à des subventions différenciées selon les usages des sols et non négociées), soit à des accords ad-hoc négociés entre les bénéficiaires directs - ou les intermédiaires dans le cas de biens publics - et les fournisseurs selon le théorème de Coase. Les deux cas sont très différents à de nombreux égards et ne méritent sans doute pas d'être assimilés.

Si je devais proposer une définition du PSE, je commencerais par distinguer le payeur et le bénéficiaire, en ne posant pas la condition d'une fusion entre les deux. En effet, les « PSE » étant voués à traiter de services de type « bien public », il est illusoire de penser qu'à terme, les payeurs seront les bénéficiaires directs.

Ceci étant posé, un PSE est un donc dispositif selon lequel

1. au moins un agent
2. contribue financièrement
3. soit directement, soit via un intermédiaire, soit volontairement, soit par la contrainte légale,
4. à un « contrat » plus ou moins standard signé avec le fournisseur d'un ou plusieurs services préalablement identifiés
5. selon lequel le fournisseur s'engage à honorer un certain nombre de conditions relatives à la fourniture de ce service ou à la mise en œuvre d'activités supposées permettre sa fourniture et l'agent contributeur / l'intermédiaire à effectuer une rémunération financière / en nature (y compris une assistance technique) si les conditions sont honorées.

Cette définition se justifie par le besoin d'identifier ce qui serait spécifique à un PSE (identification d'un service et des conditions de sa production, rémunération financière / en nature, respect de conditions préalablement définies) et ce qui ne l'est pas. En effet, le payeur n'est pas nécessairement le bénéficiaire ; le contrat est négocié ou pas avec le fournisseur du service ; la contribution financière au dispositif est volontaire ou légalement contrainte ; la fourniture du service est vérifiée ou supposée réelle si certaines activités sont mises en œuvre.

Un exemple de réussite

L'exemple de Vittel est une réussite. Il souligne l'intérêt de développer une vision construite et à long terme avec des contrats différenciés avec les divers producteurs du service. Cette réussite est riche d'enseignements en ce qu'elle montre la nécessité d'obtenir le soutien des autorités publiques, non seulement pour couvrir les coûts de transaction mais également pour définir rigoureusement la nature des activités à entreprendre.

Des risques ?

Le risque est de croire à la simplicité de l'instrument et de se contenter d'avoir une approche réductrice qui consisterait en la négociation de contrats standards avec des agents répondant à des situations en réalité diverses (socio-économiquement, ou en termes de contribution à la

fourniture du service). Ceci, à l'extrême, pourrait se traduire par le versement de rentes à des populations vulnérables – soit en termes d'alternatives économiques, soit en termes d'accès à l'information et donc de pouvoir de négociation et de compréhension de leur intérêt à long terme – qui ne résoudre pas le problème car les activités productrices seraient arrêtées sans élaboration d'activités productrices alternatives.

Par ailleurs, un autre risque est, toujours par souci de simplicité et « d'efficacité » à court terme, d'utiliser cet inversement du principe pollueur/payeur qu'est le PSE (qui correspond à un principe bénéficiaire/payeur) pour entériner et récompenser des activités illégales. Des agents pourraient par exemple dégrader des services environnementaux par le biais d'activités illégales et percevoir une rémunération en contrepartie de l'arrêt de leurs activités illégales.

Georges Serpantié - IRD

Selon vous, qu'est-ce qu'un PSE ?

Dans la mesure où la gestion de l'environnement nécessite généralement des compétences et des rapports sociaux spécifiques et induit des coûts (prestations, opportunité, coûts de reconversion etc.), il est nécessaire de chercher à mettre en rapport les acteurs concernés par un même environnement, notamment parce que la gestion de l'environnement induit des disparités avec des gagnants et perdants, dans le présent ou entre générations.

La dimension économique de ces relations sociales amène à proposer des dispositifs financiers tels que les PSE, les labels ou une fiscalité spécifique en complément des dispositifs technico-économiques (PCDI), culturels (éducation environnementale), et sociaux (organisations communautaires, lois, aires protégées, etc.).

Le PSE est un dispositif financier contractuel visant à faciliter des échanges financiers aussi directs et volontaires que possible entre acteurs reliés par l'environnement. Il s'oppose à la fiscalité sur le caractère contraignant de la relation financière avec l'État.

Exemple de réussite (relative)

Les droits d'entrée aux aires protégées et commissions locales de répartition sont des PSE lorsque les gestionnaires respectent la procédure de répartition convenue avec les exclus et permettent effectivement des investissements productifs de reconversion. Les droits d'entrée doivent également être proportionnés aux capacités de paiement des visiteurs.

Des risques ?

Les risques induits par les PSE sont les suivants :

- insuffisance des paiements à assurer une compensation des coûts et à permettre la reconversion ;
- risques liés aux préjugés sur le service environnemental (manque d'équité dès le départ, exagération des intérêts actuels, minimisation des intérêts futurs) ;
- temps insuffisant alloué à l'apprentissage ;
- complexité et faibles capacités de gestion ;
- iniquité dans la redistribution et exclusions, donc frustrations ;
- malentendus et chantages écologiques ;
- risque d'affaiblissement du rôle régulateur de l'État dans la mesure où les PSE ne sont pas généralisables ;
- mauvaise intégration du PSE aux actions techniques, éducatives et sociales.

Alain Karsenty - Cirad

Selon vous, qu'est-ce qu'un PSE ?

J'ai proposé la définition suivante : « *Un PSE est une rémunération d'un « agent » pour un service rendu à d'autres « agents » (où qu'ils soient dans le temps et l'espace) à travers une action intentionnelle visant à préserver, restaurer ou augmenter un service environnemental convenu.* »

Les PSE ont deux caractéristiques explicites. D'une part, ils découlent d'un accord volontaire entre des parties. De ce fait, ils reposent sur des contrats, explicites ou implicites, qui définissent le service attendu et les paiements correspondants. D'autre part, les versements sont conditionnés au maintien du rendu du service par le(s) récipiendaire(s).

Un exemple de réussite

Vittel, bien sûr. Il semble que le projet RISEMP (Regional Integrated Silvopastoral Ecosystem Management Project, ou Projet régional de gestion intégrée des écosystèmes sylvo-pastoraux) au Nicaragua³⁵soit également parvenu à combiner des paiements pour la conservation de la biodiversité forestière et des investissements dans un système agro-sylvo-pastoral viable et rentable, en retrait de la frontière forestière. Le projet a permis de générer des revenus additionnels et durables pour les participants, au point de pouvoir arrêter les paiements.

En général, les PSE « eau » fonctionnent mieux que les PSE « carbone-biodiversité » du fait de leur recours à un circuit court. Le bénéficiaire direct du service est alors le payeur, et il est à même de réagir sans délai en cas de manquement aux obligations de ceux qui lui rendent le service. Au contraire, dans les autres PSE, le bénéficiaire est global (monde) ou à venir (générations futures), ce qui entraîne des intermédiations et affaiblit l'incitation du porteur de projet à vérifier que le service est réellement fourni, entraînant par exemple un désintérêt pour les fuites.

Des risques ?

- Effet d'aubaine par absence d'additionalité

Les recherches ont montré que la très grande majorité des agents qui ont reçu des paiements dans le cadre des programmes de PSE pour la conservation des forêts au Costa-Rica ont bénéficié d'un « effet d'aubaine », c'est-à-dire qu'ils n'auraient pas déboisé, même sans les paiements. Il est possible de réduire (dans une certaine mesure seulement) ce risque en travaillant à l'élaboration de scénario de référence à l'échelle locale, mais au prix d'un coût fortement accru des programmes.

- Risques de conflits, notamment dans le cadre des PSE carbone

Il sera nécessaire de déterminer les bénéficiaires potentiels des paiements, d'établir leur périmètre de responsabilité et de définir les règles à suivre en cas de conflit entre communautés voisines. Les PSE peuvent en effet créer ou raviver des conflits autour de l'identité. En outre, dans le pays du Sud, il est probable que certaines communautés seront payées pour conserver des forêts. La création d'une « rente de conservation » pourrait aiguïser certains conflits fonciers.

- Manque d'équité

Sur le plan éthique se pose le problème de l'équité d'une compensation « au coût d'opportunité » pour les populations les plus pauvres dès lors qu'elle ne correspond même pas au minimum vital nécessaire.

- Perversion du raisonnement des acteurs

S'il n'y a pas d'autre motif que l'intérêt pécuniaire pour conserver la nature, alors nous sommes fondés à être « irresponsables » dès lors que ceci nous coûte quelque chose. Ceci légitime un « droit au paiement », véritable créance émise sur la société dès lors que les coûts de la conservation l'emportent sur les bénéfices. Les PSE transforment les acteurs ruraux en créanciers menaçants en les incitant à formuler leur « droit » en ces termes : « Si vous ne me payez pas, je détruis ». Les PSE rendent ainsi improbable toute action désintéressée de conservation de la nature.

³⁵ Cf.

Annexe 2

Programme des ateliers

Atelier n° 1 : Cadrage théorique – 30/05/11

- **9h 30 - Introduction – Anne Chetaille (Gret)**

Rappel des objectifs et des grandes étapes du chantier et des objectifs de la réunion

Tour de table

- **9H 40 - Partie 1 « PSE : de quoi parle-t-on ? »**

Genèse et définition, Julien Hardelin (MEEDTL)

Cartographie des PSE, Tiphaine Leménager (AFD)

Points de clarification

- **10h45 – Partie 2 «Les PSE : quelles forces ? Quelles limites ? »**

Des avantages supposés : la théorie confrontée à la pratique, Tiphaine Leménager (AFD)

Efficacité et équité : revue critique à partir des exemples des États-Unis et du Costa-Rica, Julien Hardelin (MEEDTL)

Discussion et débat

- **11h50 - Synthèse orale : Anne Chetaille et Christian Castellanet (Gret)**

Atelier n°2 : Les mécanismes de marché pour la protection de la biodiversité – 14/06/2011

- **14h 30 - Introduction - Anne Chetaille (Gret)**

Rappel des objectifs et du déroulement de la réunion

Tour de table

- **14H 40 - Partie 1 « Les mécanismes de marché pour la biodiversité : quels liens avec les politiques publiques ? »**

Restitution et réaction autour des articles de recherche – Intervenants du Gret

Les instruments de marché pour la biodiversité : vers un désengagement de l'État ? Focus sur les PSE, Romain Pirard (Iddri)

Discussion

- **15h55 – Partie 2 « Vers une financiarisation de la biodiversité ? »**

Restitution et réaction autour des articles de recherche – Intervenants du Gret

Les marchés de la biodiversité : de la bioprospection à la finance environnementale, Valérie Boisvert (IRD)

Discussion et débat

- **16h55 - Synthèse orale : Anne Chetaille (Gret)**

Atelier n° 3 : Les PSE Eau - 05/09/11

- **9h30 – Introduction – Jacques Monvois (Gret)**

Rappel des objectifs et du déroulement de la réunion

Tour de table

- **9h40 – Partie 1 « Conception et mise en œuvre des PSE-Eau : cas d'étude »**

Les différents cas de PSE rencontrés à Madagascar, Georges Serpantié (IRD) et Aurélie Toillier (Cirad)

Points de clarification et discussion

- **10h45 – Partie 2 « Les PSE Eau : enjeux et perspectives »**

Les difficultés rencontrées et solutions apportées dans les projets, Georges Serpantié (IRD)

L'intérêt d'une démarche de co-conception d'un PSE : le cas du PSE de Tolongoïna et l'interaction recherche-action (Gret-IRD), Aurélie Toillier (Cirad)

Points de clarification et discussion

Synthèse orale : Jacques Monvois et Jérôme Levet (Gret)

Atelier n°4 : Les PSE REDD+ - 05/09/11

- **14h30 - Introduction**

Rappel des objectifs et du déroulement de la réunion

Tour de table

- **14h40 - « Les PSE : au-delà du coût d'opportunité, coupler conservation et investissement ? », Alain Karsenty (Cirad)**

- **15h15 – Quelle gouvernance pour la Redd ? Le cas du Brésil, Driss Ezzine-de-Blas (Cirad)**

- **16h – Points de clarification et discussions**

- **16h55 – Synthèse orale – Christian Castellanet et Frédéric Castel (Gret)**

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.

La collection
Études et Travaux en ligne
accueille des textes publiés
sous forme électronique,
téléchargeables gratuitement
sur le site du Gret : www.gret.org
rubrique Ressources en ligne.

Cette collection est dirigée
par Marc Lévy et Danièle Ribier.