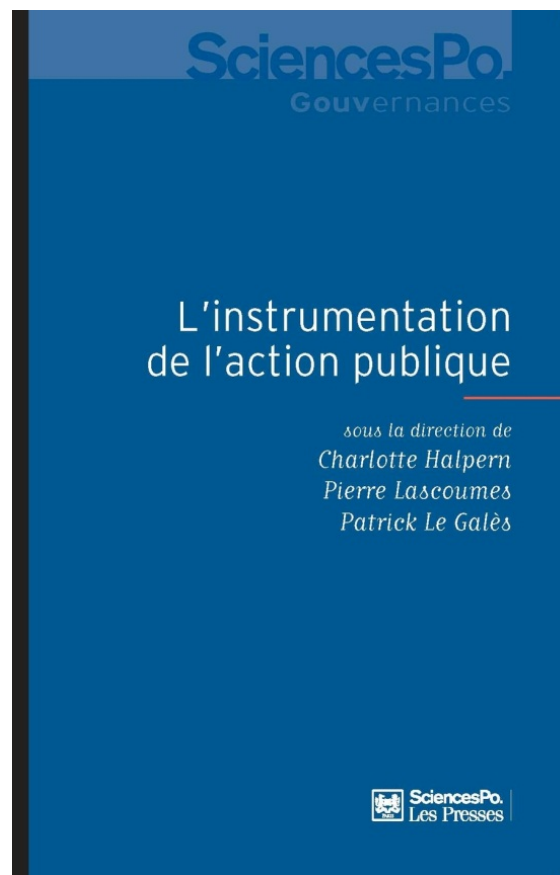


In : Ch. Halpern P. Lascoumes, P. Le Galès (eds), « L'instrumentation de l'action publique - Controverses, résistances, effets », Presses de Sciences Po, 2014, pp. 161-189.



## Chapitre 5

### Du mésusage des métaphores

#### Les paiements pour services environnementaux sont-ils des instruments de marchandisation de la nature ?

Alain Karsenty, Driss Ezzine de Blas

**Résumé** : Les paiements pour services environnementaux (PSE) sont fréquemment présentés comme des instruments « basés sur le marché » au motif qu'ils modifient les incitations, même si le recours à de véritables marchés est exceptionnel. Si sur un marché s'échangent avant tout des droits de propriété, on peut montrer que ce n'est pas le cas avec la plupart des PSE, dans lesquels des droits d'usage sont suspendus contractuellement. L'usage métaphorique du concept de marché sert surtout à disqualifier la réglementation.

**Mots clés** : Paiements pour services environnementaux, instruments basés sur le marché, marchandisation de la nature, services écosystémiques, utilitarisme, servitudes.

« Bien que n'étant pas nécessairement inhérent à la problématique des services écosystémiques, cet agenda de gouvernance s'est accompagné de deux programmes, (1) l'évaluation économique de ces services, et (2) la promotion - et l'utilisation croissante - d'outils politiques fondées sur le marché, en particulier les paiements dits « pour services écosystémiques<sup>1</sup> »

« [...] la conservation a adopté un certain nombre d'instruments basés sur le marché (MBI), notamment les paiements pour services écosystémiques<sup>2</sup> ».

« Ainsi, à côté des outils plus administrés d'action environnementale, on assiste au développement de nouveaux "instruments de marché" pour gérer la biodiversité et ses services : paiements pour services environnementaux, permis échangeables sur des marchés<sup>3</sup> ».

Ces extraits, et on pourrait multiplier les citations similaires, témoignent de l'assimilation fréquente, sinon systématique, des « paiements pour services écosystémiques (ou environnementaux, les deux termes étant utilisés en général indifféremment) » (PSE) aux « instruments (économiques) basés sur le marché » (*market-based instruments*). Nous parlerons indifféremment par la suite d'« instruments de marché » ou « basés sur le marché », mais nous distinguerons services écosystémiques et environnementaux. Dans la littérature économique récente, il est couramment avancé que les permis transférables, les mécanismes d'enchères, les taxes environnementales et les labels « verts » constituent la catégorie des instruments de marché<sup>4</sup>. Qu'en dit exactement le rapport TEEB<sup>5</sup>, si souvent cité dans la littérature économique sur l'environnement : « L'expérience montre que les objectifs environnementaux peuvent être atteints plus efficacement par des instruments fondés sur le marché que par la seule réglementation. Le rapport précise : « Les instruments basés sur le marché, tels que les impôts, taxes ou les permis négociables peuvent, s'ils sont soigneusement conçus et mis en œuvre, compléter la réglementation en modifiant les incitations économiques, et donc le comportement des acteurs privés dans leurs décisions quant à l'utilisation des ressources.<sup>6</sup> »

L'argument avancé pour classer des instruments aussi divers dans la catégorie des instruments basés sur le marché repose sur le fait qu'ils sont tous utilisés pour faire changer les prix relatifs (évolution des prix des biens entre eux). Ils constitueraient des incitations agissant sur « l'intérêt bien compris » des agents économiques quand ils ont à prendre des décisions dans le domaine de l'environnement. Pour Robert Stavins, « les instruments basés sur le marché sont des régulations [*regulations* dans le texte original en anglais] qui encouragent le changement de comportement par des signaux de marchés plutôt qu'à travers des directives explicite. »<sup>7</sup> Cette perspective analytique permet de justifier le fait que les taxes (environnementales) soient considérées comme des instruments de marché malgré l'absence

---

<sup>1</sup> Muradian et Rival, 2012. Notre traduction.

<sup>2</sup> Carrière *et al.*, 2012.

<sup>3</sup> Attac, 2012.

<sup>4</sup> Pirard, 2011 ; Commission des Communautés européennes, 2007.

<sup>5</sup> The Economics of the Ecosystems and Biodiversity, rapport coordonné par P. Sukhdev, 2009.

<sup>6</sup> Rapport TEEB, 2009, p. 31. Notre traduction.

<sup>7</sup> Stavins, 2005. Notre traduction.

évidente de véritable marché. Romain Pirard<sup>8</sup> confirme que la référence à l'action sur les prix relatifs (*pricing*) constitue le dénominateur commun des instruments de marché, ce qui les distingue des instruments réglementaires fondés, eux, sur la prescription. Il souligne cependant que cette classification masque de profondes différences dans les principes qui sous-tendent les divers outils de régulation regroupés sous cet intitulé, lesquelles s'observent même à l'intérieur de la sous-catégorie des PSE. Le critère des prix relatifs entretient une proximité très variable avec le modèle du marché, selon qu'il s'agit du commerce de permis d'émissions (PSE « carbone ») ou des accords bilatéraux de type « coasien<sup>9</sup> » (accords entre usagers de l'aval et de l'amont au sein d'un bassin-versant pour maintenir la qualité de l'eau).

Esteve Corbera décrit également ces différences et conclut que les PSE ne sont pas de réels marchés sur lesquels des services écosystémiques seraient vendus à des acheteurs. Il propose une distinction entre des « marchés des services écosystémiques » (MES<sup>10</sup>) et les PSE. D'autres auteurs soulignent le fait que les PSE ne fonctionnent pas concrètement selon les mécanismes de marché, mais qu'ils ont des effets politiques en introduisant le vocabulaire du marché et les raisonnements qui y sont associés dans l'espace social et politique<sup>11</sup>.

En réalité, assimiler des instruments incitatifs (les taxes environnementales et les PSE) aux instruments basés sur le marché constitue une manière très politique d'ordonner les instruments. C'est une façon d'opposer, d'un côté, des régulations classiques relevant d'une logique administrative contraignante et, de l'autre, des régulations plus « modernes », souples, en forme d'incitations reposant sur le libre choix et la rationalité des individus, ce qui suppose leur aptitude à évaluer les options qui s'offrent à eux et à décider en conséquence. En résumé, soit la bureaucratie, soit le marché. Qualifier d'« instruments basés sur le marché » un ensemble de techniques de régulation qui entretiennent des relations si métaphoriques avec les marchés réels revient à promouvoir une fiction organisatrice du monde dans laquelle le marché est identifié, pour la gestion de l'environnement, à la seule alternative intelligente aux directives bureaucratiques. Ce schéma est repris même par des auteurs sceptiques vis-à-vis de la capacité du marché à apporter les réponses appropriées en ce domaine<sup>12</sup>.

Dans ce chapitre, nous proposons de montrer que le critère de l'action sur les prix relatifs est insuffisant pour constituer la catégorie d'instruments basés sur le marché telle qu'elle est énoncée et reprise dans la littérature en économie de l'environnement. Nous discuterons aussi l'idée qui en découle, à savoir que les PSE sont des instruments de « marchandisation de la nature<sup>13</sup> ». Selon nous, cette critique est mal fondée et ne justifie pas le rejet des PSE par les

---

<sup>8</sup> Pirard, 2011.

<sup>9</sup> Ronald Coase, prix Nobel d'économie 1991, montre que, dans un monde où les coûts de transaction sont nuls et où les droits de propriété sont clairement définis, le libre jeu de la négociation aboutit à un optimum indépendant de l'attribution initiale des droits, et peut aboutir à ce que le pollueur paye le pollueur pour que celui-ci réduise ou arrête sa pollution.

<sup>10</sup> « Les marchés des services écosystémiques doivent disposer d'un service écosystémique et de marchandises échangeables bien délimités et, de même, une offre et une demande dynamiques doivent coexister » (Corbera *et al.*, 2007, p. 366). Notre traduction.

<sup>11</sup> Milne et Adams, 2012.

<sup>12</sup> Par exemple Attac, 2012 ; Carrière *et al.*, 2012 ; McAfee, 1999 et 2012 ; Muradian et Rival, 2012.

<sup>13</sup> *Commodification* en anglais.

partisans de la protection de l'environnement réticents devant l'extension du champ du marché.

Pour ce faire, il convient d'établir *a minima* quelques conventions sur les concepts. Il faut d'abord distinguer les services *écosystémiques* – que le Millenium Ecosytems Assessment (2005) définit comme les bénéfices que les hommes retirent des écosystèmes – et les services *environnementaux*, que nous définirons comme les services que les hommes se rendent entre eux afin de maintenir ou d'accroître certains services écosystémiques. Les services écosystémiques (qualité de l'eau, stockage du carbone, diversité biologique, pollinisation par les insectes...) sont des biens publics ou collectifs par nature, non susceptibles d'appropriation. La sélection des fournisseurs de services environnementaux, quant à elle, peut dans certains cas faire appel à une procédure marchande, l'appel d'offres.

Ensuite, si, d'un côté, comme nous le suggère l'économie institutionnaliste, les marchés sont définis par des lieux où s'échangent des droits de propriété (entendus comme le droit de réaliser certaines actions) ; si, de l'autre, les PSE sont basés sur des relations contractuelles entre des agents qui établissent la compensation financière que les uns doivent verser aux autres pour que soit adopté ou conservé un certain type d'utilisation de ressource (terre, eau, etc.) ; alors on peut montrer que les PSE sont qualifiés à tort d'« instruments de marché », même si dans de rares cas les fournisseurs de services peuvent être sélectionnés par appel d'offres. Par ailleurs, nous mettrons en évidence la dissociation entre la multiplication des exercices d'évaluation économique des actifs naturels (« donner un prix à la nature ») et le développement des PSE. Clarifier la différence entre l'instrument PSE et les tentatives de marchandisation de la nature permet également de réfléchir aux risques potentiels des PSE, notamment le maintien des pauvres dans leur condition et le développement de l'utilitarisme<sup>14</sup> dans les relations des acteurs à propos de la nature.

### **Incitations, prix relatifs et marchés**

Qu'est-ce qu'un marché ? Comme le note Ekehard Rosenbaum, « de nombreux économistes ont tendance à voir des marchés pratiquement partout sur Terre et dans l'histoire... mais le concept de marché est rarement analysé en profondeur. Pas plus qu'il n'y a de tentatives sérieuses d'examiner empiriquement où les marchés existent<sup>15</sup> ». De nombreuses définitions du marché ont été proposées par différentes écoles économiques<sup>16</sup>. Ekehard Rosenbaum propose d'en distinguer trois : celles de type « observationnel », qui se réfèrent à des phénomènes empiriques, souvent associés à un ou plusieurs faits stylisés à propos des prix

---

<sup>14</sup> On utilise ici le terme « utilitarisme » non pas dans le sens que lui ont donné Bentham et John Stuart Mill (« Agis toujours de manière à ce qu'il en résulte la plus grande quantité de bonheur. »), mais plutôt dans le sens que lui prête le Mouvement anti-utilitariste en sciences sociales (MAUSS), c'est-à-dire comme un « imaginaire [qui réduit] les sociétés et les sujets humains au seul jeu des intérêts et, deuxième réduction, des intérêts économiques » (Caillé, 1989, p. 9).

<sup>15</sup> Rosenbaum, 2000. Notre traduction.

<sup>16</sup> Hodgson (1988) remarque que très peu d'économistes ont tenté de définir ce qu'est le marché et que, pour la plupart d'entre eux, le marché a été considéré comme donné. Parmi eux, il mentionne Cournot, Jevons et Alfred Marshall qui ont fourni d'assez vagues définitions, telle celle de Jevons en 1871 : « tout groupe de personnes qui sont dans des relations étroites d'affaires, lesquelles portent sur des transactions suivies sur n'importe quelle marchandise » « » (cité par Hodgson, 1988, p. 173).

et/ou des marchandises ; celles « fonctionnelles », qui se concentrent sur ce que le marché fait plutôt que sur ce que le marché est (empiriquement) : dans cette conception (que l'on pourrait aussi qualifier de métaphorique), le concept de marché est réduit à la détermination du prix relatif par le croisement des courbes de l'offre et de la demande ; enfin, un type de définition « structurel », en ce sens qu'il prête attention à la structure sous-jacente du marché (et donc non directement observable) et met l'accent sur les mécanismes et les relations qui le rendent possible.

Le type structurel a été promu par les économistes institutionnels, qui s'intéressent à l'histoire et aux facteurs qui conduisent aux changements institutionnels. Geoffrey Hodgson, une figure majeure de ce courant, définit le marché comme « un ensemble d'institutions sociales dans lesquels un grand nombre de marchandises sont régulièrement échangées. L'échange [...] implique des accords contractuels et l'échange de droits de propriété, et le marché est constitué des différentes parties de ces mécanismes qui structurent, organisent et légitiment ces activités<sup>17</sup> ». Ainsi, pour ces économistes, les marchés sont, avant tout, des lieux où s'échangent des droits de propriété<sup>18</sup>. Ronald Coase précise même : « Ce qui est échangé sur le marché ce ne sont pas, comme le supposent de nombreux économistes, des biens physiques, mais le droit de réaliser certaines actions<sup>19</sup>. » Dans cette perspective, les permis d'émission de gaz à effet de serre (ou les quotas de capture dans la pêche) peuvent être considérés comme des droits de propriété, en ce sens qu'ils permettent à leurs détenteurs de réaliser certaines actions. Et ces droits sont échangeables sur des marchés.

Que peut-on dire des taxes environnementales (ou écotaxes), par exemple une taxe sur la pollution ? Elles modifient les prix relatifs (émettre des polluants devient coûteux) et, de ce point de vue, se comparent facilement avec des droits échangeables<sup>20</sup>. De plus, si l'on considère que s'acquitter d'une écotaxe constitue la contrepartie de la réalisation de certaines actions, on peut les assimiler à des droits de propriété. Mais la différence majeure avec les cas précédents réside dans leur non-transférabilité. En effet, il n'y a pas de marché pour échanger des écotaxes.

Si le changement des prix relatifs (et non l'échange de droits) est retenu comme la preuve d'existence d'un marché, les sanctions pécuniaires prévues par les systèmes réglementaires (sur les dommages liés à la pollution, par exemple) relèvent des instruments de marché. En effet, même s'il existe différents motifs pour respecter un règlement, des économistes, comme Garry Becker<sup>21</sup> et d'autres auteurs du courant utilitariste, ont avancé que le degré de respect des lois et des règlements relevait d'une analyse coûts-bénéfices : les agents évaluent la probabilité d'être sanctionnés (et la désutilité qui l'accompagne) avec les bénéfices qu'ils

---

<sup>17</sup> Hodgson, 1988, p. 174.

<sup>18</sup> « Les transactions sont le moyen, à travers le truchement de la loi et des coutumes, d'acquérir et de transférer le contrôle légal des marchandises, ou le contrôle légal du travail et de la gestion, qui va permettre la livraison ou l'échange de marchandises et de services, jusqu'au consommateur final. » (Commons, 1931). Notre traduction.

<sup>19</sup> Coase, 1992, p. 717.

<sup>20</sup> Les économistes enseignent que, pour atteindre un même objectif environnemental, les taxes constituent une forme de régulation par les prix, tandis que les permis transférables relèvent d'une régulation par les quantités.

<sup>21</sup> Becker, 1976.

peuvent retirer d'un non-respect délibéré de la réglementation. Dans cette conception, *a fine is a price* (« une amende est un prix »), pour reprendre le titre d'un article de Uri Gneezy et Aldo Rustichini<sup>22</sup> sur lequel nous reviendrons.

Regrouper les différentes techniques de régulation économique mentionnées (PSE, écotaxes, permis d'émission) dans la même catégorie au seul motif qu'elles modifient les prix relatifs des marchandises et des actions repose sur un argumentaire insuffisant. Une distinction entre les instruments incitatifs et prescriptifs paraît mieux fondée, mais elle peut également être discutée dans une perspective utilitariste, qui pose la question suivante : « Pourquoi un acteur suit-il une règle ? » En réalité, la raison et l'enjeu essentiel de l'extension de la catégorie des instruments de marché à tous les instruments incitatifs réside, pour une partie des économistes, dans l'idée selon laquelle les marchés sont toujours plus efficaces que la réglementation pour gérer l'environnement.

### **Que sont les PSE ?**

Les PSE sont fréquemment présentés comme des instruments de marché par la littérature spécialisée. Leur définition, telle que proposée par Sven Wunder<sup>23</sup> et largement reprise depuis, a certainement facilité une telle assimilation : « Une transaction volontaire dans laquelle un service environnemental défini (ou un usage des sols permettant d'assurer ce service) est "acheté" par un (au minimum) acquéreur à un (au minimum) fournisseur, si et seulement si ce dernier sécurise la fourniture du service (conditionnalité). » On retrouve ici le langage du marché qui suppose que les services, objets de la transaction marchande, ont fait l'objet d'une appropriation préalable (on ne peut vendre que ce que l'on possède), comme le conçoit Douglass North<sup>24</sup>. Wunder évite de parler de « vendeur », il préfère le terme de « fournisseur », mais il parle bien d'« acheteur » de services<sup>25</sup>. Or, la plupart du temps, les services en question sont des biens collectifs (sans rivalité, c'est-à-dire que l'utilisation du bien par un agent ne réduit pas la disponibilité pour un autre agent) ou des biens publics (sans rivalité et avec une impossibilité d'exclusion d'autres agents des avantages du bien). Les services concernés par les PSE (les services de régulation et les services culturels, si l'on adopte la grille du Millenium Ecosystems Assessment, MEA) sont essentiellement des qualités associées à certains états des écosystèmes, comme la qualité de l'eau qui circule dans un bassin-versant ou les qualités d'un habitat naturel qui favorisent la biodiversité.

Les services qui font l'objet de PSE sont généralement au nombre de quatre : les services liés au carbone (stockage ou réduction des émissions), les services de biodiversité, les services hydrauliques (qualité de l'eau et érosion évitée), les services esthétiques (beauté du paysage par exemple). Les autres services fournis par les écosystèmes sont, suivant la classification du MEA, des services de soutien (processus internes aux écosystèmes) et des services

---

<sup>22</sup> Gneezy et Rustichini, 2000.

<sup>23</sup> Wunder, 2005.

<sup>24</sup> « Une condition préalable et indispensable pour des marchés créateurs de prix est l'existence de droits de propriété biens définis et effectifs sur les biens et services à échanger ». North, 1977, p. 711. Notre traduction.

<sup>25</sup> En entourant, prudemment, le terme de guillemets.

d’approvisionnement, comme le bois et les fibres, la nourriture ou l’eau douce. Ces services d’approvisionnement, ou ressources, font l’objet de marchés.

Prenons le cas de paiements pour maintenir une diversité biologique endémique par la conservation des habitats. Par définition, les espèces endémiques ne sont pas substituables et vouloir rechercher des équivalences (condition d’un marché) serait absurde<sup>26</sup>. Quant au maintien ou à l’augmentation de la qualité de l’eau qui ruisselle à travers un bassin-versant – le principal service écosystémique couvert par les PSE –, il peut faire l’objet d’une évaluation économique (à travers les coûts qu’il faudrait consentir pour restaurer une qualité dégradée), mais, à l’inverse du CO<sub>2</sub> émis à n’importe quel endroit du globe et dont l’impact est global, il n’est pas possible d’échanger des droits sur la qualité de l’eau<sup>27</sup>. La nature même du service écosystémique le rend impropre à l’établissement d’un marché où il serait échangé, car il ne peut faire l’objet d’une appropriation, et donc d’un transfert de droits de propriété. Pour la biodiversité, la qualité de l’eau et la beauté des paysages, l’impossibilité de « mettre en marché » ces services devrait aller de soi. La question est plus délicate avec les services liés au carbone. Il existe différents marchés de permis d’émission (dont le plus connu est le marché européen *European Union Emissions Trading Scheme*, EU ETS) sur lesquels s’échangent des droits d’émettre du CO<sub>2</sub> au-delà des normes légales (quotas alloués aux pays et aux entreprises soumis à ce régime). Ces marchés sont rendus possibles par l’adoption d’une métrique commune pour les différentes émissions de gaz à effet de serre en tous lieux : la tonne-équivalent de CO<sub>2</sub><sup>28</sup>. Pour autant, même dans le cas des PSE liés au carbone, le marché n’intervient que dans un second temps (et de manière contingente au contrat), indépendamment de l’accord qui lie le payeur et le fournisseur de service. Cette métaphore du « fournisseur des services » masque le fait que l’accord porte sur des modes d’utilisation des terres sans aucun transfert de droits de propriété<sup>29</sup>.

Que sont, en pratique, les PSE ? Des définitions différentes de celle de Sven Wunder ont été proposées. Elles tentent de se démarquer de la métaphore et du langage marchand. Alain Karsenty les qualifie de « 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

---

<sup>26</sup>Le rapport Chevassus-au-Louis (2009) pour le Centre d’analyse stratégique sur l’évaluation économique de la biodiversité a prudemment choisi de distinguer entre biodiversité « ordinaire » et « remarquable », laissant cette dernière hors du champ de l’évaluation économique.

<sup>27</sup> Il est bien sûr possible de rationner les quantités disponibles d’eau pour l’irrigation, d’allouer des quotas aux enchères et de créer un marché pour les échanger. Mais il s’agit ici d’un autre mécanisme. Comme le disent Wunder et Vargas (2005) : « Si le bénéficiaire de services environnementaux pense que le prix demandé (pour la protection) par les paysans situés en amont du bassin-versant est trop élevé, il ne peut pas se rendre dans les bassins voisins pour espérer de meilleures offres. » (p. 2). Notre traduction.

<sup>28</sup> Godard, 2005.

<sup>29</sup> Pour prendre la mesure du problème de l’usage des métaphores dans ce domaine, il est intéressant de faire le parallèle avec la critique de Hodgson envers la proposition de Gary Becker de considérer qu’il existe un marché du mariage : Hodgson objecte que, s’il existe des agences matrimoniales, « ces institutions ne sont pas des marchés [...] mais des agences offrant des services spécifiques (très largement informationnels) [...] Même s’il prend place dans un accord familial comprenant l’échange de biens et services, le mariage n’est pas lui-même vendu ou acheté, et tous ces contrats sont généralement conclus en dehors de toute forme de marché au sens strict » (p. 14).

à préserver, [à] restaurer ou [à] augmenter un service (...) convenu<sup>30</sup> ». Luca Tacconi souligne, quant à lui, l'importance de « l'additionnalité » (éviter les effets d'aubaine) dans sa définition<sup>31</sup>. Ces deux propositions sont influencées par l'imaginaire économique selon lequel les PSE doivent être efficaces, ils doivent rémunérer des pratiques spécifiques et non celles faites *business-as-usual*, c'est-à-dire qui auraient été réalisées dans tous les cas de figure. La pratique ne suit pas toujours un critère économique d'efficacité (ne payer que pour des actions additionnelles), notamment quand les PSE sont mis en place par un gouvernement dans le cadre d'un programme national. Au Costa Rica, l'État rémunère les propriétaires forestiers dans le cadre d'un PSE, mais plusieurs études ont montré que ces paiements n'ont pas influencé les décisions des propriétaires quant au mode d'occupation des sols : les mêmes choix auraient été effectués même sans rémunération ; plus de 90 % des paiements relèveraient de l'effet d'aubaine<sup>32</sup>.

Une autre définition est proposée par Roldan Muradian<sup>33</sup> : il considère les PSE comme « des transferts de ressources entre des acteurs sociaux, dans le but de créer des incitations pour aligner les décisions individuelles et/ou collectives quant à l'usage des sols avec l'intérêt social concernant la gestion des ressources naturelles ». Cette définition est à la fois plus idéaliste (l'intérêt social est évoqué, plutôt que l'usage des terres convenu entre les parties<sup>34</sup>) et plus explicite (dans la mesure où les décisions quant à l'usage des terres constituent l'objet même du PSE). Comme le remarquent Joshua Farley et Robert Costanza<sup>35</sup>, la plupart des PSE existants rémunèrent des personnes pour un certain usage des terres que l'on associe (à tort ou à raison) à la production d'un service. C'est pourquoi nous pensons que les PSE peuvent être interprétés à l'aide de concepts juridiques bien connus comme les servitudes environnementales, mais négociées et compensées<sup>36</sup>.

La littérature spécialisée distingue deux types de PSE : les PSE dits de « restriction de droits d'usage », et les PSE dits « d'investissement » (*assets-building* en anglais) qui consistent à payer des individus ou des collectifs pour qu'ils plantent des arbres, des haies ou effectuent des travaux de restauration sur les terres qu'ils possèdent ou contrôlent. Cette mise en évidence du caractère central de l'usage des terres a d'importantes conséquences sur la conceptualisation que l'on peut faire des PSE et va nous permettre de revenir sur la question des prix relatifs.

---

<sup>30</sup> Karsenty, 2011, p. 1.

<sup>31</sup> « Un PSE est un système transparent pour une fourniture additionnelle de services environnementaux à travers des paiements conditionnels à des fournisseurs volontaires » (Tacconi, 2012, p. 35). Notre traduction.

<sup>32</sup> Pfaff *et al.*, 2007 ; Pattanayak *et al.*, 2010.

<sup>33</sup> Muradian *et al.*, 2010, p. 1205. Notre traduction.

<sup>34</sup> On sait que, par exemple, la relation entre la qualité de l'eau et la densité du couvert forestier est complexe et moins évidente que ne le laisserait penser le sens commun. De même, rémunérer des gens pour planter des arbres peut avoir des effets adverses sur la disponibilité en eau souterraine, si les espèces plantées (à croissance rapide) sont inadaptées au milieu.

<sup>35</sup> Farley et Costanza, 2010.

<sup>36</sup> Karsenty *et al.*, 2012.



## L'évaluation économique des services n'est pas un prérequis des PSE

De nombreux économistes semblent penser que l'une des principales étapes pour établir des PSE (et, pour certains d'entre eux, des marchés des services écosystémiques) est de réduire l'incertitude relative à la valeur économique (évaluée en argent) des actifs naturels, afin de disposer d'informations permettant d'établir des prix reflétant des valeurs sociales « totales » (prenant en compte les valeurs d'usage et de non-usage, ainsi que d'existence)<sup>37</sup>. En réalité, dans la mesure où les PSE sont des paiements pour le respect d'un régime d'occupation des terres convenu et prévoient des restrictions d'usage (ne pas assécher telle zone humide ou ne pas convertir tel espace boisé à un autre usage), le montant des paiements est en général négocié entre les parties sur la base d'évaluations financières qui n'ont rien à voir avec l'évaluation économique totale des écosystèmes<sup>38</sup>.

Les bases de la discussion contractuelle autour des rémunérations sont, explicitement ou implicitement, le coût d'opportunité des restrictions d'usage consenties par le détenteur des droits sur la terre ou la ressource. Il peut être complété, le cas échéant, par une rémunération du travail de plantation ou d'entretien. Dans la discussion, le coût des dommages évités (s'il est connu du fournisseur de service) et la capacité ou la disposition à payer du demandeur peuvent intervenir dans la détermination du montant des transferts sur lequel les parties s'entendront *in fine*. Les programmes de PSE, surtout s'ils portent sur des « bouquets de services », sont souvent financés par des fonds publics ou par des fondations privées. Les grandes entreprises, notamment les industries extractives, utilisent de plus en plus les PSE comme des moyens de réaliser des compensations écologiques (légalisées ou volontaires), qualifiées de « compensations de biodiversité » (intitulé impropre, car il suppose résolu le problème de l'incommensurabilité des diverses manifestations de la diversité biologique).

Dans tous les cas, l'évaluation économique totale de la valeur des services écosystémiques et la mise en place de PSE n'ont souvent que peu de rapport entre elles, particulièrement quand il s'agit de biodiversité et de carbone<sup>39</sup>. Cette analyse va à l'encontre de ce que suggèrent des auteurs comme James Fairhead (« L'évaluation monétaire de tous les services d'un écosystème [...] conduit à la mise en place de mécanismes de paiements pour services écosystémiques (PES)<sup>40</sup> » ou encore Erik Gomez-Bagghetun et Manuel Ruiz-Perez (« ... l'évaluation économique ouvre assez logiquement la voie à la marchandisation des services des écosystèmes... »<sup>41</sup>). Pour le carbone, il est possible que les promoteurs de projet anticipent des profits possibles s'ils parviennent à vendre des « crédits carbone » à des acheteurs potentiels à des prix de vente supérieurs aux coûts investis dans la réalisation du PSE. Mais,

---

<sup>37</sup> Daily et Ellison, 2002 ; Heal *et al.*, 2005 ; Ruffo et Kareiva, 2009 ; Daily *et al.*, 2009 ; Gómez-Bagghetun et Ruiz-Pérez, 2011.

<sup>38</sup> L'évaluation financière ne concerne que les biens monétarisés, tandis que l'évaluation économique englobe cette évaluation financière et la complète en tentant de prendre en compte, dans le cadre théorique néoclassique de l'économie du bien-être, les valeurs non monétaires des actifs naturels, et ce à l'aide de différentes techniques plus ou moins rigoureuses.

<sup>39</sup> L'entreprise de distribution de l'eau se basera, pour déterminer son consentement à payer, sur les coûts qu'elle aurait à couvrir pour restaurer un niveau donné de qualité de l'eau : là, l'évaluation économique intervient dans le montant des compensations proposées.

<sup>40</sup> Fairhead *et al.*, 2012, p. 244. Notre traduction.

<sup>41</sup> Gomez-Bagghetun et Ruiz-Perez, 2011, p. 1. Notre traduction.

même dans ce cas-là, le prix ne reflétera pas la valeur sociale des réductions d'émission, laquelle devrait découler des coûts anticipés des dommages climatiques causés par les émissions cumulées de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère<sup>42</sup>. En d'autres termes, la valeur sociale du « carbone évité » correspond aux coûts des dommages évités grâce à l'atténuation des changements climatiques. Valeur qui est l'objet de conjectures sur fond de grandes incertitudes scientifiques.

Cette distinction entre l'évaluation économique des services écosystémiques et le montant des transferts financiers qui sont négociés avec les fournisseurs de service s'explique par le fait qu'il n'y a pas de véritable achat de service – sinon de manière métaphorique –, mais des compensations pour des restrictions consenties dans l'exercice de droits d'usage. Si le contrat de PSE consiste en des reboisements ou des restaurations du milieu naturel, le prix local de la journée de travail constituera la base des discussions. La valeur économique de l'écosystème est, de toute façon, rarement calculée et ses méthodologies de calcul sont assez contestées<sup>43</sup>. L'« économie des PSE » est fondamentalement différente des exercices d'évaluation économique des services écosystémiques, telle qu'elle est pratiquée depuis des décennies par des laboratoires d'économétrie<sup>44</sup>.

### **Les caractéristiques d'un bien public par nature**

Les sommes mobilisées pour les programmes de PSE dans le monde sont constituées majoritairement de subventions publiques, à l'exception des PSE orientés vers le « service carbone », aujourd'hui baptisés « projets REDD+<sup>45</sup> » par leurs promoteurs, qui espèrent vendre des crédits carbone sur les marchés ou les écouler à travers des accords bilatéraux avec des institutions internationales (comme le fonds Biocarbone de la Banque mondiale). La raison principale est que les services environnementaux dont il est question ont, par nature, les caractéristiques d'un bien collectif (l'eau qui traverse un bassin-versant) ou d'un bien public (la biodiversité, la réduction des émissions de carbone ou le stockage de celui-ci, la qualité des paysages, la pollinisation des insectes butineurs, etc.). Le problème bien connu avec les biens publics et les biens collectifs est le risque de création de « passagers clandestins » (*free riders*), c'est-à-dire de bénéficiaires du service qui ne participent pas à la couverture des coûts de la production du service, ce qui dissuade les autres bénéficiaires potentiels d'y contribuer.

---

<sup>42</sup> Tirole, 2009. En France, le rapport Quinet (2008) a proposé une « valeur tutélaire du carbone » déterminée, à l'aide de modèles économiques intégrés, de manière à atteindre les objectifs de réduction des émissions que s'est fixé l'État.

<sup>43</sup> Le rapport TEEB, qui avait initialement pour ambition de chiffrer la valeur économique totale des services écosystémiques du monde (et de montrer « le coût de l'inaction », à l'instar du rapport Stern sur les changements climatiques) s'est contenté d'une vaste revue scientifique et de recommandations aux décideurs politiques, aux entreprises et aux citoyens. Pour une réflexion sur les limites opérationnelles de la notion de valeur économique des actifs environnementaux, cf. Angel (1998).

<sup>44</sup> Et pour laquelle l'article de Costanza *et al.* (1997) dans la revue *Nature* reste emblématique.

<sup>45</sup> REDD+ : Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement. Il s'agit d'un mécanisme international basé sur l'incitation financière qui devrait, quand il sera opérationnel, rémunérer les pays en développement pour leurs résultats en termes de réduction de la déforestation ou d'accroissement du carbone stocké dans les forêts.

D'où le recours fréquent au financement public et/ou à un financement contraint (par exemple une taxe sur l'eau distribuée localement) pour ce type de biens<sup>46</sup>.

Au Costa Rica, le célèbre programme national PSA (*Pago por Servicios Ambientales*)<sup>47</sup>, qui rémunère les propriétaires forestiers pour qu'ils conservent leurs forêts ou pour qu'ils reboisent leurs terrains, est essentiellement financé par une fraction de la taxe sur les carburants. Au Mexique, le programme national de PSE sur la forêt et l'eau est financé par un prélèvement sur les factures d'eau potable<sup>48</sup>. Dans un certain nombre de cas, ce sont les entreprises hydroélectriques qui rémunèrent les usagers en amont des bassins-versants pour maintenir un couvert végétal, dans la mesure où elles estiment que le montant de ces rémunérations sera inférieur aux coûts de restauration en aval de la qualité de l'eau qu'elles auront à supporter.

Comme Joshua Farley et Robert Costanza le remarquent : « Décider si les paiements seront volontaires ou, au contraire, forcés à travers le système de taxes doit être déterminé par les caractéristiques physiques de la ressource [...] les services dont la caractéristique principale est celle des biens privés peuvent faire l'objet de paiements volontaires, ce qui ne sera pas le cas pour les services qui ont des caractéristiques de bien public<sup>49</sup>. » Le critère de bien public est particulièrement évident pour la biodiversité, ce qui la rend impropre à toute marchandisation. Le fait qu'existe un site internet nommé *ecosystemmarketplace*<sup>50</sup> ne doit pas faire illusion : l'activité principale de cette organisation est de publier un rapport annuel sur l'état des marchés volontaires du carbone et de tenir à jour une base de données sur les PSE dans le monde (assimilés, comme on pouvait s'y attendre, à des marchés). On n'y trouvera, bien sûr, aucun service environnemental à acheter.

## **L'absence de transfert de droits de propriété**

En somme, les PSE visent à modifier les comportements ou à éviter l'apparition de pratiques indésirables au regard de certains services écosystémiques, à travers des incitations financières. Dans les PSE de restriction de droit d'usage, les paiements (ou les transferts d'avantages, car, dans nombre d'accords qualifiés de PSE, ce sont des transferts en nature qui sont réalisés, sous forme d'équipements) sont essentiellement des compensations pour la suspension consentie de droits d'utilisation des terres<sup>51</sup>. Cela est bien différent d'une location

---

<sup>46</sup>Des auteurs comme Corbera *et al.* (2007) et Vatn (2010) insistent sur le caractère public du financement de nombreux PSE et les distinguent ainsi des « marchés standards » (Vatn, 2010, p. 1246). Mais le financement public ne semble pas constituer un critère suffisant pour établir une claire distinction entre ce qui peut être qualifié d'instrument de marché et ce qui ne peut l'être. Même le fait que l'argent collecté pour les paiements ne constitue pas une contribution volontaire des usagers des services (il est souvent facturé d'autorité, avec l'eau par exemple) ne nous semble pas encore constituer une raison suffisante pour affirmer que les PSE ne sont pas des instruments de marché.

<sup>47</sup> Voir le site

[http://www.fonafifo.go.cr/paginas\\_espanol/servicios\\_ambientales/servicios\\_ambientales.htm](http://www.fonafifo.go.cr/paginas_espanol/servicios_ambientales/servicios_ambientales.htm)

<sup>48</sup> Muñoz-Piña *et al.*, 2008.

<sup>49</sup> Farley et Costanza, 2010, p. 2063. Notre traduction.

<sup>50</sup> <http://www.ecosystemmarketplace.com/>

<sup>51</sup> Nous ne discuterons pas ici de la distinction importante proposée par Frison-Roche (1995) entre volonté et consentement. La volonté est assimilée à la liberté de décider et d'agir, même si celle-ci n'est pas absolue, alors que le consentement exprime la soumission à l'autre. De fait, l'engagement

classique de la terre, qui implique un transfert temporaire du droit d'occuper et d'utiliser la terre (et parfois entraîne le déplacement physique des propriétaires). Dans les PSE, il y a suspension d'un droit d'usage, mais en aucun cas transfert (et, évidemment, les usagers restent sur leurs terres).

Dans les PSE tournés vers l'investissement, les paiements permettent une rémunération du propriétaire ou des usagers pour le temps de travail investi dans la restauration d'un milieu (réhabilitation de fossés ou de diguettes anti-érosives, etc.) ou de plantations sur les terres qu'ils possèdent ou contrôlent.

Le fait que les promoteurs de certains projets PSE puissent éventuellement vendre des crédits carbone, générés par un certain usage des terres, ne change pas la nature et le support de la transaction conclue entre les usagers de ces espaces et le promoteur de projet. Il est bien difficile d'y voir une marchandisation de la nature, puisqu'il n'y a aucun transfert – et donc aucune aliénation – de droits de propriété. Un transfert nécessiterait d'autres arrangements institutionnels, comme la location, la concession ou la vente, en vue de soustraire les terres à des usages agricoles ou de construction. Dans l'un ou l'autre de ces cas, on passerait d'un PSE à des dynamiques très différentes, parfois qualifiées de *green grabbing* (accaparements verts des terres) par des auteurs comme James Fairhead<sup>52</sup>. Ces opérations peuvent être motivées par des perspectives de gain financier offertes par le développement des marchés du carbone ou par la volonté (ou la contrainte légale) de compenser des dommages environnementaux par l'acquisition (ou la location de long terme) de forêts ou de terres abritant des habitats naturels remarquables, dans l'intention de les protéger. Mais de telles transactions diffèrent fondamentalement des PSE, en ce sens qu'elles reposent sur des transferts définitifs ou temporaires (location) des droits de propriété.

Il existe néanmoins certains cas pour lesquels la sélection des fournisseurs de services qui seront rémunérés passe par une procédure marchande. En Australie, les autorités de certains États organisent des enchères inversées pour sélectionner au moindre coût les propriétaires qui s'engageront à conserver des espaces de végétation naturelle dans leurs domaines (le programme « bush tender » a été précurseur, suivi d'autres initiatives similaires). Le même procédé peut être utilisé pour sélectionner des usagers s'engageant à planter des arbres ou des haies. Néanmoins, ces procédures sont minoritaires et il y a de fortes chances qu'elles le restent à l'avenir : les problèmes écologiques sont d'une telle ampleur, que l'enjeu est bien plus de susciter la coopération du plus grand nombre pour qu'ils rendent des services environnementaux, que de sélectionner un nombre limité de fournisseurs à travers une procédure d'appel d'offres<sup>53</sup>. Enfin, le recours au marché reste limité à cette dimension de « recrutement » des fournisseurs, sans que le contrat subséquent n'entraîne d'échange de droits de propriété.

---

contractuel de communautés dans certains PSE est parfois simplement l'expression de l'absence de véritables choix pour tenter de sortir de la pauvreté.

<sup>52</sup> Fairhead *et al.*, 2012.

<sup>53</sup> D'autant que sélectionner les « moins-disants » financiers risque de conduire à choisir les propriétaires qui n'ont aucun coût d'opportunité à ne pas développer leurs terres (c'est-à-dire qu'ils conserveraient les zones naturelles même sans paiements), et donc une absence d'additionnalité du programme.

## Un effet pervers possible : l'éviction des motivations désintéressées à conserver la nature

Après avoir démontré que les PSE ne peuvent guère être qualifiés d'instruments basés sur le marché et que leur développement n'atteste pas d'une tendance à la marchandisation de la nature, il est temps de souligner le risque de modification des rapports des gens entre eux à propos de la nature. Cela a déjà été montré par plusieurs auteurs. Payer pour inciter à « aligner les intérêts privés et l'intérêt social <sup>54</sup> » tend à activer les motivations relevant de l'intéressement financier (les motivations « extrinsèques » pour Joshua Farley et Robert Costanza <sup>55</sup>) aux dépens des motifs plus désintéressés de conservation de la nature (motivations « intrinsèques », pour ces deux mêmes auteurs) <sup>56</sup>.

La littérature récente en économie du droit nous permet de penser qu'un basculement est possible dans la hiérarchie des motivations quand une incitation monétaire inappropriée est proposée à des acteurs sociaux initialement désintéressés. Uri Gneezy et Aldo Rustichini <sup>57</sup> rapportent une expérience menée dans des crèches en Israël. Afin de limiter les retards des parents venant récupérer leurs enfants le soir après l'heure de fermeture, on décida d'instaurer une sanction financière de 10 shekels (2,7 dollars américains environ) lorsque les retards étaient supérieurs à dix minutes. Les parents ont réinterprété cette sanction, censée être dissuasive, pour en faire un droit au retard. Comparé au prix du *baby-sitting*, le montant de la pénalité était très inférieur. En conséquence, le nombre de parents en retard, au lieu de diminuer comme le voudrait la théorie de la dissuasion, a pratiquement doublé. Les auteurs analysent la situation produite : alors que, précédemment, les parents faisaient généralement de leur mieux pour ne pas mettre dans l'embarras le personnel qui continuait après l'heure légale de fermeture à prendre soin, gratuitement, de leurs enfants, l'introduction d'une pénalité monétaire a été interprétée comme un prix rémunérant un service, ce qui a autorisé les retards (d'où le titre de l'article : « *A Fine is a Price* »). L'incitation monétaire a conduit à évincer les motivations altruistes qui amenaient les parents à tenter d'être ponctuels.

Cet exemple peut servir à illustrer les difficultés liées à l'introduction de PSE dans des contextes où la contrainte réglementaire est censée être le premier instrument de régulation, alors que, dans les faits, elle est difficilement applicable. Si les PSE sont utilisés pour faciliter et/ou inciter les acteurs sociaux à se mettre en règle avec la loi, on peut craindre une érosion des motivations civiques et une difficulté à faire appliquer les lois et les règlements en l'absence de toute incitation financière. Un arbitrage entre la prescription et les incitations

---

<sup>54</sup> Muradian *et al*, 2010.

<sup>55</sup> Farley et Costanza, 2010.

<sup>56</sup> Ces termes d'« extrinsèque » et d'« intrinsèque » ne sont sans doute pas les plus appropriés, car ils supposent que l'intéressement serait extérieur aux motivations des individus qui gèrent des morceaux de nature. On peut penser plutôt que les individus sont traversés par différents types de motivations et de registres de justification qui sont adaptés à différentes circonstances (Boltanski et Thévenot, 1991). L'Homo Economicus est une des composantes, parmi d'autres, des individus. Le fait de rémunérer change tout, comme dit Daniel Cohen (2012) : « L'homme moral quitte la salle quand l'Homo Economicus y entre. » (p. 12).

<sup>57</sup> Gneezy et Rustichini, 2000.

financières permises par les PSE doit être réalisé par les décideurs publics<sup>58</sup>. Si les PSE constituent l'option retenue, il convient de modifier le cadre légal ou réglementaire afin qu'ils ne rémunèrent pas une simple mise en conformité avec la règle. À défaut, ils ne seraient que des machines à détruire l'esprit civique, déjà bien malmené par la montée d'un utilitarisme généralisé.

Une généralisation des PSE au nom d'une supériorité intrinsèque supposée des incitations pourrait conduire à éroder les motifs désintéressés de conserver la nature, comme nous en avertit Esteve Corbera<sup>59</sup>. On ajoutera que l'insistance – légitime – des économistes sur l'efficacité dans la mise en œuvre des PSE amplifie un tel basculement des motivations. Le point de vue de Sven Wunder est très explicite sur ce point : « Les paiements pour les PSE doivent être mis en œuvre stratégiquement, de manière à ce que l'additionnalité puisse être clairement démontrée. Ce n'est qu'ainsi que le consentement à payer des utilisateurs de services [c'est-à-dire les acheteurs] pourra être conforté et durer. Cela signifie également que les populations locales qui vivent déjà en relative harmonie avec la nature sans qu'aucune menace crédible, interne ou externe, ne pèse sur leur milieu, ne peuvent être considérées comme ayant droit à des paiements pour services environnementaux [...] Récompenser, au nom de l'équité, tous ceux qui fournissent un service environnemental serait s'engager sur une voie dangereuse. La systématisation d'un droit à bénéficier de PSE pourrait inciter quiconque possède un actif environnemental à formuler un chantage, du propriétaire forestier scandinave qui menacerait d'abattre ses arbres s'il ne reçoit pas de crédits carbone jusqu'aux occupants de l'amont des bassins-versants menaçant de polluer délibérément les rivières afin de recevoir des paiements pour maintenir la qualité de l'eau. Il est capital de ne pas pousser le principe "victime-payeur" sous-jacent aux PSE à des extrémités aussi absurdes<sup>60</sup>. »

Évaluer l'efficacité des PSE impose de détecter les effets d'aubaine (s'assurer que l'on ne paye que pour des actions additionnelles). La méthode utilisée consiste à déterminer un scénario dit *business-as-usual* (« Que se passerait-il le plus probablement sans le PSE ? »), afin de mesurer les coûts d'opportunité pour les usagers d'une conservation d'un écosystème. Une telle évaluation incite l'utilisateur à exploiter l'avantage de l'asymétrie d'information (lui seul connaît vraiment ses coûts marginaux), de manière à déguiser ses préférences et ses intentions relatives à des actions futures. C'est-à-dire que son intérêt bien compris est de mettre en avant un scénario du pire en matière de destruction de la nature, de façon à maximaliser les compensations financières qui lui seront proposées pour ne pas passer à l'acte<sup>61</sup>.

On peut renverser l'argument de Sven Wunder et faire l'hypothèse que l'exclusion d'un certain nombre d'utilisateurs des programmes de PSE (par exemple, réserver ces derniers aux

---

<sup>58</sup> Une exception peut être faite dans les pays en développement où les populations les plus pauvres sont souvent confrontées à l'impossibilité absolue de respecter certaines contraintes légales (par exemple, l'interdiction de couper du bois sans permis ou dans des espaces protégés) et où des PSE peuvent apporter les transferts financiers nécessaires pour respecter ces contraintes. En revanche, il faut éviter que les acteurs sociaux qui disposent des moyens de se conformer à la loi conditionnent leur respect des règles à des rémunérations.

<sup>59</sup> Corbera, 2012.

<sup>60</sup> Wunder, 2007. Notre traduction..

<sup>61</sup> Un autre instrument incitatif, « global » celui-ci, REDD+, génère ce type d'incitations « perverses » (Karsenty, 2012)

seules forêts les plus menacées) pourrait les pousser à exercer un chantage environnemental, en menaçant de dégrader les écosystèmes qu'ils utilisent (voire à le faire), s'ils ne sont pas admis en tant que bénéficiaires du programme. Les promoteurs des grands programmes de PSE sont conscients de ces possibles effets pervers : dans un séminaire sur ce sujet organisé en république démocratique du Congo en 2011, Oscar Sánchez Chaves, le directeur des services environnementaux du FONAFIFO (l'institution gouvernementale qui organise au Costa Rica le programme PSA), a expliqué que la décision de payer tous les propriétaires forestiers volontaires dans les zones éligibles et de ne pas conditionner les paiements à une démonstration quelconque d'additionnalité avait constitué un choix délibéré pour éviter les risques de chantage environnemental qui auraient pu être formulés par les exclus<sup>62</sup>.

Stefano Pagiola<sup>63</sup> indique que, dans le cadre d'un projet régional en Amérique centrale (RISEMP<sup>64</sup>), les usagers des terrains concernés par le PSE ont été informés que les rémunérations ne concerneraient que les nouvelles plantations d'arbres et de haies, pas les arbres préexistants. *Bueno, corto todo* (« bon, alors je coupe tout ») a constitué une réaction fréquente de ces usagers quand ils ont compris la règle proposée. Pour éviter cela, le projet a dû se résoudre à verser de l'argent pour les arbres existants, au risque d'écorner le principe d'efficacité défendu par nombre d'économistes. Toutefois, ces paiements ont permis de sortir de la pauvreté de nombreux éleveurs et leur ont fourni les moyens d'investir dans des plantations et d'adopter des pratiques sylvopastorales pour lesquelles ils étaient rémunérés suivant un barème précis.

### **Contenir les incitations perverses propres aux PSE**

Dans la mesure où l'instrument PSE tente de surmonter un problème central en matière d'environnement, à savoir la divergence entre les coûts privés (coûts d'opportunité immédiats, souvent conjugués à une forte préférence pour le présent qui dévalue les bénéfices de long terme associés à la conservation) et le coût social de la dégradation, voire de la destruction des écosystèmes, cet outil de régulation ne peut être écarté au motif de ses possibles effets indésirables. Comme tout instrument économique, il induit des effets pervers, nous l'avons dit. La limitation de ces effets est possible dans les cas où les PSE ne sont pas limités à la compensation des restrictions d'usage des terres, mais incluent l'apport d'investissements visant à adapter, à améliorer et, le cas échéant, à transformer les pratiques agricoles pour construire avec les usagers des alternatives économiques viables sur le long terme.

Un des problèmes majeurs s'agissant des PSE et de leur acceptabilité sociale est que la compensation fondée sur le coût d'opportunité est inéquitable pour les populations les plus pauvres. Geler un droit d'usage comme le défrichement, la chasse ou la fabrication de charbon de bois supprime des possibilités de sortir de la pauvreté. Au sein des communautés, ce sont souvent les plus pauvres qui dépendent des ressources naturelles. En renonçant à certaines activités, ils perdent des droits d'accès vitaux, que ne compensent généralement pas

---

<sup>62</sup> O. Sánchez Chaves, com. pers., atelier « Les PSE dans la stratégie REDD+ de la RDC » à Goma (RDC), le 7 mars 2011.

<sup>63</sup> Pagiola *et al.*, 2004.

<sup>64</sup> *Regional Integrated Silvopastoral Ecosystem Management Project* (RISEMP) en Colombie, au Costa Rica et au Nicaragua, financé par la Banque mondiale.

les paiements, calculés sur un coût d'opportunité moyen pour la communauté. De surcroît, il n'est pas rare que ces paiements soient accaparés par les « élites<sup>65</sup> ». Enfin, se limiter à compenser des paysans très pauvres à hauteur de leurs (faibles) coûts d'opportunité soulève des objections d'ordre éthique et justifie, à soi seul, la recherche d'une autre base de paiement.

En outre, adopter le coût d'opportunité comme base de la compensation ne prépare pas le long terme. Dédommager le manque à gagner résultant de l'abandon de certaines activités vivrières peut libérer du temps de travail, mais cela ne dégage pas de ressources permettant d'acquérir le capital nécessaire pour s'orienter vers de nouveaux itinéraires techniques de production agricole ou agroforestière. Les PSE tournés vers l'investissement (*assets-building*) combinent des paiements ciblés sur la conservation des écosystèmes avec des transferts supplémentaires sous forme d'investissements<sup>66</sup>. Le programme RISEMP dont il a déjà été question en fournit un exemple. Pour mettre un terme à la pression du bétail sur les forêts, il a fourni un support technique et des incitations financières aux éleveurs, afin qu'ils adoptent de nouvelles pratiques sylvopastorales leur permettant de réorganiser leurs activités (culture de plantes et d'arbres fourragers, plantations d'arbres et de barrières végétales) et ainsi de diversifier et d'accroître leurs revenus sans plus dégrader les forêts<sup>67</sup>.

Le principe d'un paiement au-delà du coût d'opportunité dessine ce qui pourrait être une ligne de partage entre des PSE fondés sur la simple compensation de droits d'usage et des PSE d'investissement tournés vers le financement d'un développement local qui ménagerait les ressources environnementales et permettrait aux populations de sortir de la pauvreté. Modifier le centre de gravité des PSE, en passant de la compensation du coût d'opportunité (qui reste néanmoins nécessaire, car elle est la clé de la conditionnalité) à l'investissement dans la réalisation d'alternatives durables, déplace la discussion avec les usagers et écarte la possible adoption d'une rhétorique menaçante (« si vous ne me payez pas, je détruis ») au profit d'une recherche conjointe de nouvelles solutions susceptibles d'accroître le bien-être des usagers (compensations monétaires, d'une part, et bénéfiques multiples d'un écosystème conservé, de l'autre). C'est aussi l'une des conditions *sine qua non* pour envisager, à terme, une diminution progressive, puis un arrêt, des paiements.

## Conclusion

Nous avons observé que les ardents défenseurs des solutions de marché pour la gestion de l'environnement, d'un côté, et leurs adversaires idéologiques, défenseurs de la régulation publique, de l'autre, convergent pour englober des instruments aussi différents que les permis transférables, les taxes et les PSE dans une même catégorie, celle des instruments basés sur le marché. La même classification est utilisée pour magnifier ces instruments au nom de leur

---

<sup>65</sup> Lee et Mahanty, 2009.

<sup>66</sup> Dans les pays en développement, cette approche n'aura de sens que si elle s'insère dans un dispositif proposant des itinéraires techniques agricoles alternatifs testés comme viables, des programmes de crédit rural, des procédures de sécurisation foncière par l'enregistrement et la cartographie des droits locaux. Un tel dispositif doit être accompagné d'un programme intégré d'appui et de formation agricole, afin d'accompagner les paysans et réduire le risque d'échec.

<sup>67</sup> Pagiola *et al.*, 2005.



supposée efficacité tout autant que pour les disqualifier en tant que solutions néolibérales visant à marchandiser la nature. Ces deux positions sont aussi contestables l'une que l'autre. Nous avons commencé par distinguer les services écosystémiques – rendus par la nature aux humains – et les services environnementaux – rendus par des personnes à d'autres personnes. Les premiers sont des biens publics par nature, et ne peuvent faire l'objet d'appropriation<sup>68</sup> ; ceci devrait suffire à récuser la thèse de « marchandisation de la nature ». Nous avons ensuite montré le fréquent mésusage des termes « basés sur le marché » par un rappel des analyses de l'économie institutionnelle de ce qu'est un marché et de la nature de ce qui y est échangé, de manière réelle et non de manière métaphorique. Sur un marché sont échangés des droits de propriété. Les PSE n'impliquent pas de tels transferts entre les usagers de la terre et les payeurs (les droits d'usage sont suspendus par contrat mais non transférés). C'est une condition suffisante pour ne pas les confondre avec de véritables instruments de marché (le même raisonnement vaut pour les taxes), même s'il est vrai que dans certains cas les fournisseurs de ces services environnementaux peuvent être sélectionnés à travers un appel d'offres, donc une procédure marchande. Mais une telle procédure a toutes les chances de rester une exception : résoudre les problèmes écologiques demande bien plus la coopération du plus grand nombre que la sélection des propriétaires les « moins-disants » financiers. Il convient donc, une fois de plus, de se méfier des métaphores. Comme le dit Geoffrey Hodgson : « Les économistes ont été non seulement négligents dans leur définition du marché mais extrêmement peu rigoureux dans leur usage du terme<sup>69</sup>. »

Sous prétexte qu'elles modifient les prix relatifs, les incitations sont fréquemment assimilées au marché, y compris de la part d'auteurs qui se réclament de la critique de l'économie standard (le *mainstream*, c'est-à-dire essentiellement l'économie néoclassique et ses avatars). Nous avons montré que la réglementation et les sanctions qui y sont associées peuvent également être analysées dans les termes de l'incitation, ce qui affaiblit l'argument selon lequel ce mode d'action serait la marque exclusive du marché. Nous prétendons que cette assimilation suppose une hiérarchie – et non simplement une distinction – entre les instruments incitatifs (de marché), qui seraient « intelligents et efficaces », et les réglementations, considérées *a priori* comme « rigides et inefficaces ». Dans une telle opposition, le marché se retrouve évidemment du bon côté. Une telle classification conduit, soit à magnifier les PSE, soit, au contraire, à les rejeter en tant qu'instruments de marchandisation de la nature. Quant à nous, nous proposons de les considérer comme des servitudes environnementales (plus ou moins) négociées et compensées et d'analyser les effets de leur déploiement sous différentes formes et dans différents contextes économiques et politiques.

Nous avons insisté sur la distinction nécessaire entre la marchandisation et l'axiomatique de l'intérêt, propre à l'utilitarisme, et montré qu'un des effets pervers possibles des PSE est de mettre l'intéressement pécuniaire au centre des relations sociales en rapport avec la nature. Nous avons émis l'hypothèse que des PSE tournés vers l'investissement et la construction d'alternatives aux activités préjudiciables aux écosystèmes pourraient limiter la tentation du

---

<sup>68</sup> Services d'approvisionnement (bois, fibres, nourriture...) mis à part.

<sup>69</sup> Hodgson, 1988, p. 14.

chantage environnemental. Un des enjeux récurrents des programmes d'action publique contemporaine est de parvenir à établir des combinaisons appropriées d'instruments susceptibles de créer des effets de système limitant les effets pervers propres à chacun d'eux.

## Bibliographie

- ANGEL (Martin) (1998), *La nature a-t-elle un prix ? Critique de l'évaluation monétaire des biens environnementaux*, Paris, Les Presses de l'École des Mines.
- ATTAC (2012), *La nature n'a pas de prix. Les méprises de l'économie verte*, Paris, Les Liens qui libèrent.
- BECKER (Garry) (1976), *The Economic Approach of Human Behavior*, Chicago (Ill.), The University of Chicago Press.
- BOLTANSKI (Luc) et THÉVENOT (Laurent) (1991), *De la justification*, Paris, Gallimard.
- CAILLÉ (Alain) (1989), *Critique de la raison utilitaire*, Paris, Agalma-La Découverte.
- CARRIÈRE (Stéphénie), RODARY (Estienne), MÉRAL (Philippe) *et al.* (2012), « Rio+20. Biodiversity Marginalized », *Conservation Letters*, 6(1), p. 1-6
- CHEVASSUS-AU-LOUIS (Bernard), SALLES (Jean-Michel) et PUJOL (Jean-Luc) *et al.* (2009), *L'approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes*, Paris, La Documentation française  
[www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport\\_18\\_Biodiversite\\_web.pdf](http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_18_Biodiversite_web.pdf)
- COASE (Ronald) (1992), « The Institutional Structure of the Production », *The American Economic Review*, 82 (4), p. 713-719.
- COHEN (Daniel) (2012), *Homo Economicus. Prophète (égaré) des temps nouveaux*, Paris, Albin Michel.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS (2007), *Green Paper on Market-Based Instruments for Environment and Related Policy Purposes* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0140:FIN:EN:PDF>
- COMMONS (J. R.) (1931), « Institutional Economics », *American Economic Review*, 21, p. 648-657  
<https://webpace.utexas.edu/hcleaver/www/368/368commonsinstitutionalecon.html>
- CORBERA (Esteve) (2012), « Problematizing REDD+ as an Experiment in Payments for Ecosystem Services », *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 4 (6), p. 612-619.
- CORBERA (Esteve), KOSOY (Nicolás.) et MARTÍNEZ TUNA (Miguel) (2007), « The Equity Implications of Marketing Ecosystem Services in Protected Areas and Rural Communities: Case Studies from Meso-America », *Global Environmental Change*, 17 (3-4), p. 365-380.
- COSTANZA (Robert) *et al.* (1997), « The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital », *Nature*, 387, p. 253-260.
- DAILY (GretchenC.) et ELLISON (Katherine), *The New Economy of Nature. The Quest to Make Conservation Profitable*, Washington (D.C.), Island Press, 2002.
- DAILY (GretchenC.), POLASKY (Stephen), GOLDSTEIN (Joshua), KAREIVA (PeterM.), MOONEY (H.A.) et PEJCHAR (L.) (2009), « Ecosystem Services in Decision-Making: Time to Deliver », *Frontiers in Ecology and the Environment*, 7 (1), p. 21-28.
- FAIRHEAD (James), LEACH (Melissa) et SCOONES (Ian) (2012), « Green Grabbing: A New Appropriation of Nature? », *Journal of Peasant Studies*, 39 (2), 2012, p. 237-261.

- FARLEY (Joshua) et COSTANZA (Robert) (2010), « Payments for Ecosystem Services: From Local to Global », *Ecological Economics*, 69 (6), p. 2060-2068.
- FRISON-ROCHE (Marie-Anne) (1995), « Remarques sur la distinction entre la volonté et le consentement en droit des contrats », *Revue trimestrielle de droit civil*, p. 573 et suiv.
- GNEEZY (Uri) et RUSTICHINI (Aldo) (2000), « A Fine is a Price », *Journal of Legal Studies*, 29 (1), p. 1-17.
- GODARD (Olivier) (2005), *Les Conditions d'une gestion économique de la biodiversité. Un parallèle avec le changement climatique*, Paris, École polytechnique, Cahiers n°2005-018.
- GÓMEZ-BAGGETHUN (Erik), RUIZ-PÉREZ (Manuel) (2011), « Economic Valuation and the Commodification of Ecosystem Services », *Progress in Physical Geography*, 35 (5), p. 575-594.
- HEAL (Geoffrey .M.), BARBIER (Edward E.) *et al.* (2005), *Valuing Ecosystems Services. Toward Better Environmental Decision-Making*, Washington (D.C.), National Research Council.
- HODGSON (Geoffrey) (1998), *Economic and Institutions. A Manifesto for a Modern Institutional Economics*, Cambridge, Polity Press.
- KARSENTY (Alain) (2011), « Paiements pour services environnementaux et développement : coupler incitation à la conservation et investissement », *Perspective*, 7, Montpellier, CIRAD.
- KARSENTY (Alain) (2012), « Forêts : les promesses non tenues des instruments économiques », *Économie appliquée*, 65 (2), p. 137-167.
- KARSENTY (Alain), Vogel (Aurélié), EZZINE DE BLAS (Driss) et FÉTIVEAU (Judicaël) (2012), « La problématique des “droits sur le carbone” dans REDD+ », *Vertigo. La revue électronique en sciences de l'environnement*, <http://vertigo.revues.org/12974>
- LEE (Erica) et MAHANTY (Sango) (2009), *Payments for Environmental Services and Poverty Reduction: Risks and Opportunities*, Bangkok, RECOFTC, [http://www.recoftc.org/site/uploads/content/pdf/Issue\\_PaperISBN\\_20.pdf](http://www.recoftc.org/site/uploads/content/pdf/Issue_PaperISBN_20.pdf)
- MCAFEE (Kathleen) (1999), « Selling Nature to Save it? Biodiversity and the Rise of Green Developmentalism », *Environment and Planning*, 17 (2), p. 133-154.
- MCAFEE (Kathleen) (2012), « The Contradictory Logic of Global Ecosystem Services Markets », *Development and Change*, 43 (1), p. 105-131.
- MILNE (Sarah) et ADAMS (Bill) (2012), « Market Masquerades: Uncovering the Politics of Community-level Payments for Environmental Services in Cambodia », *Development and Change*, 43 (1), p. 133-158.
- MUÑOZ-PIÑA (Carlos), GUEVARA (Alejandro.), TORRES (Juan Manuel) et BRAÑA (Josefina) (2008), « Paying for the Hydrological Services of Mexico's Forests: Analysis, Negotiations and Results », *Ecological Economics*, 65 (4), p. 725-736.
- MURADIAN (Roldan) et RIVAL (Laura) (2012), « Between Markets and Hierarchies: The Challenge of Governing Ecosystem Services », *Ecosystem Services*, 1 (1), p. 93-100.
- MURADIAN (Roldan), CORBERA (Esteve), PASCUAL (Unai), KOSOY (Nicolás.) et MAY (Peter H.) (2010), « Reconciling Theory and Practice: An Alternative Conceptual Framework for Understanding Payments for Environmental Services », *Ecological Economics*, 69 (6), p. 1202-1208.
- PAGIOLA (Stefano) *et al.* (2004), « Paying for Biodiversity Conservation Services in Agricultural Landscapes », *Environment Department Papers n°96*, Washington (D.C.), The World Bank.
- PAGIOLA (Stefano), ARCENAS (Augustin) et PLATAIS (Gunars) (2005), « Can Payments for Environmental Services Help Reduce Poverty? An Exploration of the Issues and the Evidence to Date from Latin America », *World Development*, 33 (2), p. 237-253.

- PATTANAYAK (Subhrendu K.), WUNDER (Sven) et FERRARO (Paul J.) (2010), « Show me the Money: Do Payments Supply Environmental Services in Developing Countries? », *Review of Environmental Economic Policy*, 4 (2), p. 254-274.
- PIRARD (Romain) (2011), « Market-Based Instruments for Biodiversity and Ecosystem Services: A Lexicon », *Environmental Science & Policy*, 19-20, p. 59-68.
- PFAFF (Alexander), ROBALINO (Juan Andres) et SANCHEZ-AZOFEIFA (G. Arturo) (2006), *Payments for Environmental Services. Empirical Analysis for Costa Rica*, New York (N.Y.), Columbia University.
- QUINET (Alain) (2008), *La Valeur tutélaire du carbone*, Paris, La Documentation française.
- ROSENBAUM (Eckehard) (2000), « What is a Market? On the Methodology of a Contested Concept », *Review of Social Economy*, 58 (4), p. 455-482
- RUFFO (Susan) et KAREIVA (Peter M.) (2009), « Using Science to Assign Value to Nature », *Frontiers in Ecology and the Environment*, 7 (1), p. 3.
- STAVINS (Robert) (2005), « Experience with Market-Based Environmental Policy Instruments », dans J. Vincent et K.G. Mäler (eds), *Handbook of Environmental Economics* (vol. 1), Amsterdam, North-Holland, p. 355-435.
- TACCONI (Luca) (2012), « Redefining Payments for Environmental Services », *Ecological Economics*, 73 (1), p. 29-36.
- TEEB (2009), « The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers. Summary: Responding to the Value of Nature », *TEEB for Policy Makers*, [www.teebweb.org/ForPolicymakers/tabid/1019/Default.aspx](http://www.teebweb.org/ForPolicymakers/tabid/1019/Default.aspx)
- TIROLE (Jean) (2009), *Politique climatique. Une nouvelle architecture internationale*, Paris, La Documentation française.
- VATN (Arild) (2010), « An Institutional Analysis of Payments for Environmental Services », *Ecological Economics*, 69 (6), p. 1245-1252.
- WUNDER (Sven) (2005), « Payments for Environmental Services: Some Nuts and Bolts », *CIFOR Occasional Paper n°42*, [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/OccPapers/OP-42.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-42.pdf).
- WUNDER (Sven) (2007), « The Efficiency of Payments for Environmental Services in Tropical Conservation », *Conservation Biology*, 21 (1), p. 48-58.
- WUNDER (Sven) et VARGAS (Maria Teresa) (2005), « Beyond “Markets”. Why Terminology Matters », <http://www.naturabolivia.org/Informacion/-Beyond%20markets.pdf>