



*INSTITUT POUR UN DEVELOPPEMENT
DURABLE*

ACHETER LES SERVICES DE LA NATURE ?

*Une analyse des « paiements de services
environnementaux »*

Jean-Paul Ledant

Résumé

Les paiements pour services environnementaux s'inscrivent dans une histoire d'appropriation de la terre lourde d'enjeux économiques, environnementaux et sociaux. Le présent article passe successivement en revue les questions soulevées par les productions agricoles, sylvicoles et environnementales, pour déboucher sur une présentation des paiements pour services environnementaux (PSE) et une analyse plus particulière de ce que nous appelons les paiements pour les services de la nature (PSN), versés en échange d'une réduction de pressions humaines sur les écosystèmes. L'attention est attirée sur les questions spéciales de légitimité et d'équité que soulèvent ces PSN, en rapport avec l'emploi, l'accès à la nourriture, le renversement du principe pollueur payeur et l'appropriation d'une rente foncière associée à aucun travail.

Les marchés régulent spontanément la production et l'échange de biens et de services qui sont appropriables et produits intentionnellement. Par contre ils sont sans effet sur les biens insaisissables et naturels, de même que sur les effets non intentionnels du travail humain : ce tout constitue l'environnement, de telle sorte que ce dernier peut se définir comme l'ensemble des richesses matérielles sans prix ni marché. Le résultat de cette insoumission au marché est que l'environnement, aussi utile qu'il soit, est généralement sacrifié à l'économie. Pour répondre à ce constat, une voie souvent préconisée est de soumettre volontairement à l'emprise du marché l'ensemble de ces biens et services qui lui échappent encore, et en particulier les services produits par les écosystèmes.

Dans ce cadre la terre, bien naturel par excellence, a ceci de particulier que sans être le produit du travail elle est appropriable et fait, depuis longtemps en Occident, l'objet de propriété privée et de marchés fonciers. Jusqu'à présent elle a essentiellement pris de la valeur en tant qu'elle est travaillée et supporte une production de biens échangeables, rapportant à son propriétaire un revenu particulier, la rente. La principale nouveauté induite par le paiement de services environnementaux (PSE¹), c'est qu'il est désormais question d'une rente payée pour l'action de la nature, donc un non travail.

¹ Pour une présentation générale du concept, voir Wertz-Kannounnikoff et Wunder (2007).

Au-delà des espoirs que ces dispositifs suscitent pour un développement plus durable et une mise en conformité de l'offre et de la demande environnementales, cet article s'interroge sur les implications de ces systèmes qui ont ceci de paradoxal qu'ils semblent vouloir créer de la valeur d'échange sans travail incorporé et privatiser ce bien éminemment collectif qu'est l'environnement naturel. Après un rappel des enjeux posés par les productions classiques de la terre (agricoles et forestières), il examinera les particularités de la production visée par les PSE et les implications plus particulières de la rémunération des produits de la nature, donc de personne.

PROPRIÉTÉ FONCIÈRE ET PRODUCTION AGRICOLE

Les systèmes fonciers fondés sur la propriété privée de la terre sont généralement jugés favorables à la productivité économique et au développement du capital productif. De tels régimes sont donc fréquemment préconisés et à défaut, là où des obstacles s'opposent à la pleine propriété pure et simple, ses caractéristiques sont prônées une à une, pour leurs qualités propres² : ainsi la sécurité de jouissance et l'exclusivité d'usage incitent à l'investissement, la cessibilité de la terre permet le cautionnement et facilite ainsi l'accès au crédit, le libre marché de la terre assure la mobilité de la force de travail, nécessaire à son affectation optimale, et enfin la logique individualiste favoriserait l'innovation et l'investissement. Pour que ces avantages s'expriment, il est cependant reconnu que doivent être réunies des conditions favorables en matière de tailles de propriété, de liens écologiques entre elles³, d'acceptation sociale et culturelle⁴, d'accès à la technologie, de marchés, d'emplois extra-agricoles, de fonctionnement du système bancaire et judiciaire... de sorte que la propriété privée et chacune de ses caractéristiques apparaissent en fait comme les ingrédients d'un modèle de développement plus large. Historiquement, la propriété privée de la terre a d'ailleurs été considérée comme étant à la base du capitalisme⁵. Propriété privée des moyens de production, dont la terre, et liberté économique sont en effet les piliers de l'économie de marché, cela bien que des économistes libéraux comme Walras aient dénoncé des effets de distorsion des marchés issus de la rente foncière inhérente à la propriété foncière⁶.

Sans doute efficace donc du point de vue économique à certaines conditions et dans une certaine mesure, le régime de propriété privée des ressources naturelles est de même renommé bon pour l'« environnement » : l'exclusivité d'usage empêcherait la compétition génératrice de surexploitation des terres et des ressources vivantes⁷, tandis que la logique d'investissement inciterait au contraire à protéger et développer le capital foncier, par des travaux de conservation et d'amélioration (plantations, fertilisation, amendement, irrigation, drainage, lutte anti-érosive...). Une composante de l'« environnement », en fait des ressources naturelles, à savoir celle qui est appropriée, « internalisée » et par là-même soustraite à l'environnement *sensu stric-*

² Deininger (2005).

³ Le système ne fonctionne pas quand les interdépendances écologiques entre exploitations sont trop fortes, par exemple en riziculture de mangrove où une coordination collective des travaux est nécessaire pour gérer les niveaux d'eau et de salinité et maintenir la protection de la végétation naturelle.

⁴ Pour certains peuples, les liens affectifs, culturels, spirituels à la terre de même que les liens sociaux de la communauté interdisent sa privatisation.

⁵ Marx (1973).

⁶ Bazin (2003).

⁷ La fameuse « tragédie des communs » d'Hardin.

to, serait donc favorisée, du moins tant que le propriétaire, d'ailleurs libre de détruire son bien, ne dispose pas de meilleures opportunités d'investissement⁸ : l'érosion du sol n'est pas empêchée, mais ceci en tant qu'elle est compensée par ailleurs, dans une logique de durabilité faible ou simplement de rendement net actualisé et d'amortissement en capital.

Par contre la traduction de cet avantage privé en avantage collectif peut être compromise par les externalités, en particulier les nuisances liées à la mise en valeur productive que la propriété privée stimule sous certaines conditions : défrichements, drainages, pollutions par les engrais et pesticides, pertes de biodiversité, sédimentation et eutrophisation des eaux, surconsommation de ressources hydriques. Cela, sans compter que ce régime foncier participe à un modèle de croissance générale qui se révèle fort consommateur de ressources, pollueur, générateur de gaz à effets de serre. L'avantage environnemental est donc bien relatif, et négativement corrélé aux performances productives du système. C'est largement en réponse à ce constat d'externalités associé à la conviction que le régime de propriété privée est par ailleurs bon pour la production et pour la ressource, que sont préconisés les PSE visant à soumettre les effets environnementaux aux mêmes mécanismes que la production.

Si la propriété privée et le marché peuvent favoriser la production de revenus et de richesses, il est par ailleurs évident que tout le monde n'en profite pas équitablement. D'un côté le marché répond en priorité aux demandes solvables et dévie ainsi les facteurs de production de leurs affectations prioritaires en termes de satisfaction des besoins de base des groupes les plus défavorisés⁹. De l'autre côté, la propriété privée autorise une inégalité d'accès aux ressources et à leurs revenus bien plus grande que dans les systèmes d'exploitation communautaire, réputés inefficaces et destructeurs, qui l'ont précédé. C'est que, pour beaucoup, l'appropriation « privée » a d'abord été une expropriation « privante » envers les premiers usagers. Spoliation et source de misère et de révoltes en Europe, elle ne s'est pas imposée sans indignation ni révolte, y compris au nom de droits fondamentaux comme le droit d'exister¹⁰. En Amérique, l'appropriation du sol fut même un moteur du génocide des populations indigènes et de l'esclavage de peuples exogènes, qui, soit dit en passant, constituait une autre forme d'extension de la propriété privée¹¹. De plus, indépendamment des appropriations initiales, les cessions qui ont suivi ont encore pu accentuer les inégalités, sous l'effet de la perte de viabilité des petites exploitations agricoles et d'une économie qui, étant fondée sur la propriété privée, favorise l'enrichissement des plus riches. Toujours est-il qu'avec une inégalité foncière excessive, non seulement les plus démunis se trouvent privés d'accès à la terre et aux produits des écosystèmes naturels, mais qu'en plus les propriétaires les mieux lotis se trouvent en position de bénéficier d'une rente, donc du travail d'autrui, à travers des revenus disproportionnés par rapport à leur travail, ou à travers le loyer de la terre, revenu de pure oisiveté, perçu en vertu de droits acquis sur des espaces que pourtant nul n'a produits.

⁸ Par exemple dans l'achat de nouvelles terres, l'industrie, le commerce, la spéculation, l'émigration...

⁹ Une tête de bétail au Nord a un pouvoir d'achat supérieur à beaucoup d'humains dans le Sud, ce qui détourne les aliments de leurs usages prioritaires et suscite un gaspillage des ressources, compte tenu de la consommation excessive, du point de vue des besoins diététiques, de produits carnés dans les pays riches.

¹⁰ Pour les dénonciations historiques, voir notamment Proudhon (« la propriété c'est le vol »), Rousseau, Marx, rapportés notamment par Bensaïd (2007).

¹¹ Cela n'empêche qu'en Occident, le concept de propriété soit souvent assimilé à un droit naturel, associé aux principes de liberté individuelle et de démocratie.

La légitimation de la propriété privée ne va donc pas de soi. Elle dépend des modalités de l'appropriation initiale et du partage plus ou moins équitable des ressources, ainsi que de l'avantage social de la productivité qui lui est souvent associée : la collectivité doit y gagner, notamment par une meilleure sécurité alimentaire et une plus grande productivité agricole, libérant du temps de travail pour d'autres productions ou pour les loisirs. Du point de vue des exclus de la propriété, l'impôt foncier peut jouer dans ce cadre un double rôle d'incitation à la mise en valeur et de redistribution sociale des bénéfices. Or dans cette perspective, on peut s'interroger sur le bien-fondé des mécanismes inverses qui se mettent en place de nos jours, sous forme de subventionnements publics à la possession de terres¹². En effet, c'est en partie ce à quoi contribuent les nouveaux systèmes de PSE qui, tout en s'inscrivant dans la logique de propriété et de marché, viennent chercher à suppléer aux lacunes environnementales de ce système. Mais avant de considérer ces dispositifs il convient d'examiner également les questions plus anciennes de propriété et de production forestières, qui à bien des égards font le lien entre les questions agricoles, qui viennent d'être considérées, et celles de services environnementaux.

PARTICULARITÉS DES PRODUCTIONS FORESTIÈRES

En dehors des climats extrêmes (arides ou froids), la nature ne fournit pas la terre nue, mais un sol couvert de végétation, souvent forestière. Comme la terre, la forêt est donc un bien naturel qui préexiste à l'activité humaine. Pourtant la gestion des espaces forestiers est sous divers aspects distincte de l'exploitation agricole des terres déboisées.

Du point de vue des sociétés humaines majoritaires, donc nourries de l'agriculture, la forêt est d'abord un vide, un espace externe et résiduel, le négatif de l'espace investi et occupé, une extériorité, donc autant la « nature » (objet non travaillé) que l'« environnement » (lieu externe). Elle est fondamentalement le domaine d'expansion de l'agriculture : celle-ci ne peut guère croître qu'au détriment de la forêt, ou alors par intensification quand son expansion est contrainte. La forêt se mêle à l'espace agricole là où l'agriculture procède par itinérance sur brûlis, et absorbe des espaces boisés non seulement le sol mais aussi les matières fertilisantes de leur biomasse incinérée. Pour les populations agricoles, la forêt est donc avant tout la matière première de l'agriculture : la nature, vierge du travail de défrichage, lequel, dans bien des cas, fonde et légitime l'appropriation de la terre. Pour cette raison notamment et parce que la forêt est aussi, initialement, un lieu d'usages multiples et collectifs, sa propriété privée est davantage contestée que celle des terres défrichées et cultivées.

Par ailleurs, les marchandises produites par la forêt, essentiellement le bois, en sont généralement extraites sans autre travail que celui de la récolte, sans le « laborieux labour » agricole. Si cette production de biens privés attire toutefois comme en agriculture l'appropriation foncière, elle répond à des cycles bien plus longs. Ainsi, même là où la rareté de la ressource incite à la travailler par une sylviculture, la logique n'est pas tout à fait celle de l'agriculture où le semeur est le récolteur, où l'offre a le temps, de saison en saison, de répondre aux variations de la demande, et où il n'est pas nécessaire de réserver de grands espaces à la lente croissance d'un pro-

¹² Dans la PAC actuelle, une rente est directement constituée des cotisations des contribuables, dans la mesure où des aides versées aux agriculteurs sont découplées de la production, liées à la terre ou au cheptel, plutôt qu'à la personne.

duit en attente de récolte. Autant l'échelle de temps que l'échelle spatiale distinguent donc la gestion forestière de l'exploitation agricole, de sorte que la première se prête moins à une gestion à court terme sur des espaces morcelés par l'appropriation privée. La est en outre la source de services écosystémiques que ne procurent pas les espaces défrichés, de sorte que sa valeur (au sens d'utilité) pour la collectivité est bien supérieure à sa valeur privée.

Pour ces raisons, ou certaines d'entre elles, la forêt ne fait pas l'objet d'une appropriation privée aussi complète que celle des terres agricoles. Même dans les pays libéraux et dans ceux où toutes les terres agricoles sont privatisées, une part importante des forêts reste en propriété publique, et la part privée fait l'objet de dispositions réglementaires qui restreignent les attributs de la pleine propriété. Cette intervention publique peut être considérée comme le révélateur de ce que la pleine propriété privée ne présente pas en forêt les mêmes avantages qu'en agriculture : en dehors de stratégies d'épargne, d'attachement affectif, de jouissance personnelle (pour la chasse par exemple), la logique privée n'incite guère à une gestion efficace des forêts autre que leur défrichement, car c'est un capital peu divisible et de faible taux de rentabilité financière. La logique publique par contre réclame, aux côtés d'une mise en valeur agricole partielle, la continuité d'une production forestière au profit notamment de l'industrie¹³ et du maintien de services écosystémiques.

La gestion étatique des forêts est, il est vrai, d'efficacité relative, voire médiocre dans de nombreux pays en développement, dont l'administration est généralement faible¹⁴ et corrompue, et les corps forestiers, de tradition militaire et répressive, débordés par le nombre croissant de personnes démunies sollicitant les ressources naturelles et par la vastitude des territoires à surveiller. Il n'empêche que les forces économiques à l'œuvre incitent moins le secteur privé à investir dans le « capital » boisé qu'à le transformer : s'il reste vrai que la sécurité foncière liée à la propriété incite à l'investissement, ce dernier se dirige facilement vers la conversion de la forêt en terre agricole, plutôt que dans sa conservation et son développement¹⁵. C'est pourquoi les services écosystémiques des forêts (comme d'autres milieux naturels) tendent à être davantage sacrifiés dans une logique privée que ceux, d'ailleurs plus bas, des espaces cultivés.

Finalement, entre l'échec relatif de la gestion étatique et celui de la gestion privée, l'issue pourrait en partie se situer dans des formes de gestion collective ou commune qui dépassent le clivage entre propriétés privées et publiques, et dont font partie, dans une certaine mesure, les PSE. C'est en tout cas pour corriger ces défaillances que sont recommandés ces mécanismes de paiement de services écosystémiques ou environnementaux. Mais ces derniers soulèvent la question de savoir dans quelle mesure ils vont plutôt corriger ou plutôt amplifier les inconvénients et les insuffisances de l'appropriation privée de la nature.

¹³ Et historiquement de la puissance militaire, à travers les besoins de la construction navale mais aussi d'autres industries militaires (cuir et fer dépendaient de la forêt pour le tan et le charbon).

¹⁴ Soit affaiblie par les réformes imposées sous la pression des restrictions budgétaires imposées par l'endettement international.

¹⁵ Par exemple Jamarillo et Kelly (1997) rapporte que les droits de propriété formels n'ont pas entravé la déforestation au Brésil et au Guatemala.

PARTICULARITÉS DES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX

Bien qu'au sens large les « services écosystémiques » incluent un rôle de support de la production, ce terme s'applique principalement aux utilités autres que la production de marchandises privées : conservation de la nature et de la biodiversité, embellissement des paysages, dépollution, régulation du régime des eaux, préservation des ressources hydriques, protection côtière, protection des bassins versants, séquestration de carbone. Convenons d'appeler écosystémiques l'ensemble de ces utilités des écosystèmes, et de qualifier d'environnementales celles extérieures à la production de biens privés classiquement échangés sur les marchés.

La gestion de ces services est fort apparentée à celle des forêts. Comme la production ligneuse des forêts et plus encore qu'elle, les services environnementaux se produisent sur des espaces grands et s'accordent mal d'une production morcelée par des agents indépendants. De même ils s'inscrivent aussi dans des rythmes et des processus naturels qui limitent la capacité de l'offre à suivre les fluctuations de la demande¹⁶, en particulier en cas de processus irréversibles (comme l'extinction d'espèces). Et l'intervention des pouvoirs publics, justifiée par l'intérêt général¹⁷, y est également importante, d'ailleurs fort apparentée à la gestion forestière publique, voire confondue avec elle, comme l'illustrent les efforts nationaux de reboisement des montagnes (par exemple en France, au 19^{ème} siècle), ainsi que la création d'aires protégées, à commencer par les Parcs Nationaux dont la dénomination même exprime l'emprise étatique.

Les services environnementaux ont également ceci en commun avec la production forestière (et même agricole) qu'ils sont issus de la terre, sont influencés par le travail, et sont (en principe) monnayables. Par contre ils s'en distinguent profondément à divers titres. C'est ainsi qu'ils ne font pas l'objet de transport¹⁸, de transformation et de livraison artificiels mais qu'en revanche, leur lieu de production n'est pas indifférent, hormis la séquestration de carbone. Plus important, ce sont des biens à caractère collectif ou public, influencés chacun par de nombreux acteurs et affectant de multiples « consommateurs ». Enfin, et ceci est également lourd de conséquences, ils existent sans intervention humaine, de sorte que celle-ci les affecte sans les produire : la « production » anthropique est un impact sur le service et ne doit donc pas être confondue avec lui. Les services environnementaux sont donc fondamentalement différents d'une production agricole ou forestière en ce qu'ils ne sont pas échangés sur les marchés de biens privés et qu'ils ne sont pas le produit du travail, ni même d'un simple travail de récolte.

Ces raisons et en particulier le caractère de bien public qu'est l'environnement, empêchant l'échange deux à deux, expliquent sans doute pourquoi les marchés environnementaux ne se sont pas davantage créés spontanément, en plus du fait qu'il a fallu attendre que la nature soit davantage perçue comme un bien rare.

¹⁶ L'existence de la CITES (Convention de Washington sur les espèces menacées par le commerce) démontre l'incapacité des marchés à réguler les pressions sur les ressources de biodiversité.

¹⁷ Inserguet-Brisset (1994).

¹⁸ Les « services » que recherchent les (éco)touristes font dans une certaine mesure exception, dans la mesure où ils nécessitent un déplacement des utilisateurs.

LES PAIEMENTS POUR SERVICES ENVIRONNEMENTAUX (PSE)

Certains dispositifs apparentés aux PSE - ou qui furent à l'origine de ceux-ci - ne consistent pas en échange véritable, mais plutôt en stratégies d'amadouement et de réduction de conflits, ou d'incitations par des cadeaux intéressés, qui ajoutent la carotte au bâton traditionnellement utilisé en protection de la nature¹⁹. Les systèmes d'échanges véritables, « donnant-donnant », plus conformes à la logique de marché, permettent d'espérer plus d'efficacité puisqu'ils conditionnent la contribution à un changement d'attitude ou à un résultat effectifs. Ce sont ces systèmes conditionnels qui constituent les PSE à proprement parler. Ces dispositifs sont en voie d'extension rapide de par le monde, portant pour la plupart sur des services hydrologiques²⁰, la conservation de la biodiversité et la séquestration de carbone. Une grande diversité de systèmes existe, qui peuvent se classer selon plusieurs critères :

- La nature des payeurs : Les payeurs récurrents²¹ peuvent comprendre les pouvoirs publics (donc les contribuables), des bénéficiaires directs (utilisateurs d'eau²², gestionnaires de barrages²³, écotouristes), des demandeurs non bénéficiaires directs (acheteurs de produits labellisés), ou des pollueurs, comme ceux qui vendent des quotas d'émission de GES, ou qui cherchent à compenser des dommages à la biodiversité ; une étude récente a recensé 100 types de systèmes privés et 1 100 transactions²⁴.
- La nature des fournisseurs : les destinataires des paiements sont en général des propriétaires ou exploitants, par exemple les propriétaires forestiers visés par le fameux programme national de PSE²⁵ au Costa Rica (et des programmes analogues en Amérique Latine, notamment au Mexique²⁶), les agriculteurs, rémunérés par le programme de mise en réserve de terres fragiles aux Etats-Unis²⁷ et les primes agro-environnementales dans l'Union Européenne, les agriculteurs payés par la ville de New York ou la compagnie des eaux minérales de Vittel pour réduire la contamination des eaux. Ce peuvent également être des pouvoirs publics²⁸, fournisseurs traditionnels de services écosystémiques, mais qui toutefois se situent le plus souvent du côté de la demande.

¹⁹ Par exemple les « projets intégrés conservation et développement » ont associé la protection d'aires protégées à des actions en faveur des populations locales, dans l'espoir, plus ou moins avoué de les gagner à la cause de la conservation par l'idée que celle-ci leur était favorable. Alors que le discours était aux « solutions gagnant-gagnant » et au déni de la conflictualité, les apports aux populations représentaient souvent une compensation aux contraintes de la conservation, représentant donc des coûts de conservation. Les PSE permettent sans doute de sortir de l'ambiguïté de cette fausse générosité.

²⁰ Ce secteur serait le plus important, pour une valeur totale de 2 milliards de dollars, surtout concentrés aux Etats-Unis et en Chine (FAO, 2007).

²¹ Dans les pays en développement les coûts de mise en place peuvent pour leur part faire l'objet de prêts ou de subventions par des agences de financement internationales.

²² C'est le cas au Mexique et en Afrique du Sud (FAO, 2007).

²³ Par exemple au Costa Rica, où une compagnie hydro-électrique paye les propriétaires de forêts situées dans le bassin versant de ses barrages (FAO, 2007).

²⁴ FAO/Forest Trends 2007, cité par FAO (2007).

²⁵ Malavasi (2003), Pagiola (2008).

²⁶ Muñoz-Piña et al. (2008).

²⁷ Programme CRP lancé en 1985: FAO (2007).

²⁸ Ce sont par exemple les municipalités au Brésil (Born et Talochi, 2002). Les Etats du Sud ont été impliqués dans des relations de type PSE par le biais des échanges « dette contre nature » et les conditionnalités environnementales

L'efficacité des PSE.

Puisque les caractéristiques des services environnementaux entravent l'émergence de marchés spontanés²⁹ de négociations deux à deux, un dispositif institutionnel à caractère collectif est le plus souvent nécessaire pour mettre en relation l'offre et la demande, assurer la négociation, mesurer la production, gérer les paiements, contrôler le respect des engagements. L'État ou d'autres pouvoirs publics peuvent jouer le rôle de médiateur institutionnel et intervenir de la même façon qu'ils confient à des privés la construction d'équipements publics ou la fourniture de services à caractère public. Mais des montages ad hoc peuvent également être nécessaires ou préférables, du fait que la distribution des vendeurs et des acheteurs ne correspond généralement pas aux découpages administratifs. Le rôle de l'État peut alors se limiter à établir un cadre et des règles du jeu³⁰, comme pour les marchés de bien privés. Dans tous les cas, la gestion du dispositif implique généralement des coûts de transaction élevés³¹ et une intervention institutionnelle forte, qui contrastent avec l'idée théorique de marchés parfaits.

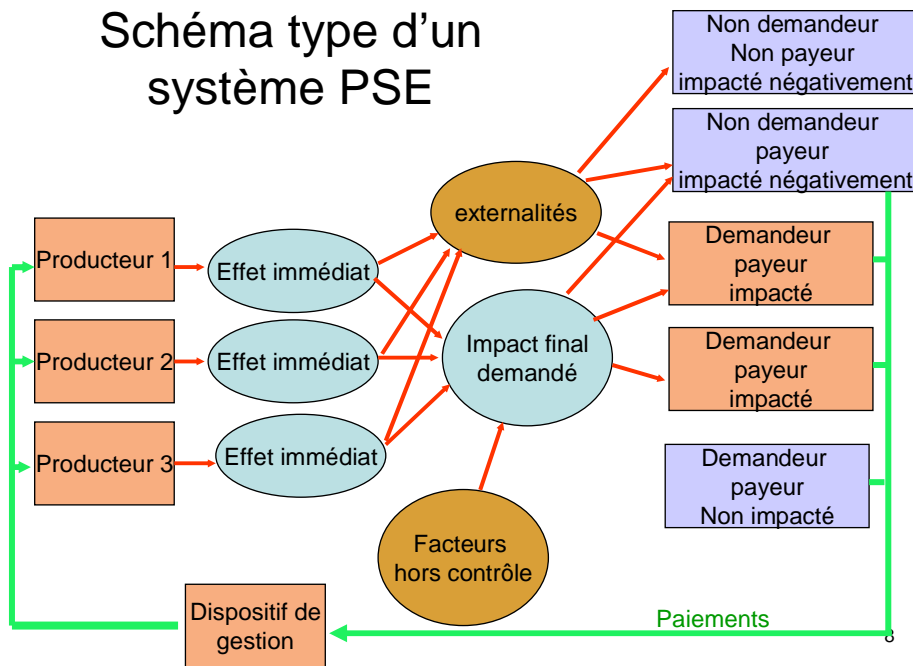


Schéma simplifié d'un système de PSE : divers producteurs produisent chacun un effet censé contribuer à l'impact demandé, mais l'impact effectif est également tributaire de facteurs extérieurs, tandis que d'autres incidences (externa-

de l'aide au développement par exemple ; en outre les taxes et redevances perçues sur l'exploitation forestière ou la perception de droits d'entrée dans les parcs nationaux peuvent également être considérées comme des PSE.

²⁹ C'est seulement dans de rares situations de monopsonne qu'un demandeur prend l'initiative d'accords contractuels, par exemple quand un opérateur d'écotourisme conclut des contrats avec des communautés locales pour que ces dernières s'abstiennent de chasser, ou qu'une entreprise utilisatrice d'une ressource en eau (comme Vittel) négocie avec les agriculteurs qui en menacent la qualité.

³⁰ Les pouvoirs publics peuvent par exemple pousser les acteurs privés à des formes de PSE à travers l'obligation de compenser des dommages ou la mise sur le marché de quotas.

³¹ Dans le cas du piégeage du carbone les coûts de transaction représenteraient en général plus de 50% et parfois près de 90% du coût total.

lités) peuvent se produire. Tous les demandeurs ne reçoivent pas l'impact, des non demandeurs le reçoivent et le paient éventuellement. Le flux de paiement ne suit pas les mêmes chemins que les flux physiques.

A défaut d'échanges directs entre vendeurs et acheteurs, les mécanismes de PSE se distinguent du modèle des marchés de biens privés, où les flux financiers suivent en sens inverse les chemins par lesquels les marchandises sont transportées, transformées et vendues au consommateur final. Ici, les flux financiers sont largement dissociés des trajectoires et mécanismes par lesquels l'action du producteur primaire se transforme en changement d'utilité pour le « consommateur ». De plus ce dernier n'est généralement pas libre, en ce sens où il ne peut pas renoncer individuellement à recevoir l'impact environnemental qu'il ne souhaiterait pas, ni à le payer. Dans ces conditions il n'existe pas forcément de coïncidence entre les demandeurs du service environnemental (qui souhaitent l'obtenir), les payeurs (qui le financent), les récepteurs (qui obtiennent l'impact, sans forcément l'avoir demandé, ni payé), et les décideurs (qui octroient le paiement au producteur et cela parfois avec des visées autres que l'incitation à favoriser les services environnementaux). Ces dissociations ont forcément le plus de chances de se produire en cas de dispositif géré par les institutions publiques en place qu'en cas de dispositif ad hoc, conçu pour le PSE, ce qui peut expliquer pourquoi les programmes gouvernementaux présentent souvent des performances moindres que les programmes financés par les utilisateurs³².

Par ailleurs, malgré l'éventualité d'une externalisation des coûts, les demandeurs ne sont pas nécessairement satisfaits. De leur point de vue, l'amélioration environnementale n'est en effet pas toujours garantie à un niveau qui vaut le paiement consenti. Il ne suffit pas de conditionner le paiement à un effet favorable sur l'environnement (conditionnalité), il faut encore que ce dernier n'ait pas eu lieu sans le paiement (additivité³³), qu'il soit objectivement mesurable, qu'il soit sous la maîtrise du producteur, et que, malgré la liberté des producteurs et l'inévitable interférence de facteurs externes, l'impact cumulé de leurs réactions au système produise effectivement l'amélioration souhaitée du service environnemental : le produit vendu (ce pour quoi le producteur est payé) est en effet distinct du produit acheté (ce pour quoi l'acheteur paye).

En matière d'efficacité ou d'efficience économique, les PSE ne sont donc pas de nature à montrer les mêmes performances que les marchés de bien privés, cela pour une diversité de raisons, parmi lesquelles figurent l'importance des coûts de transaction, la non liberté de l'acheteur, et l'efficacité limitée de la chaîne de causalité, entre les signaux de la demande et l'effet en terme de production finale.

Les externalités s'éteignent-elles ?

Les PSE viennent par définition corriger les externalités environnementales associées à la production économique de biens privés par l'agriculture et l'exploitation des écosystèmes. Toutefois ils ne peuvent les absorber toutes, car les coûts de transaction tendent à augmenter avec

³² C'est du moins ce qui ressort de l'analyse comparative de Wunder *et al.* (2008)

³³ Au risque de pénaliser les producteurs qui auraient consenti des efforts spontanés.

l'ambition des PSE à réguler la multitude des variables environnementales. Par ailleurs ils génèrent eux-mêmes des externalités :

- Comme il vient d'être montré, les payeurs ne sont pas forcément les demandeurs, il n'est pas garanti que les bénéficiaires supportent la totalité des coûts, car des tiers peuvent être mis à contribution pour le paiement ou même subir l'effet des effets environnementaux indésirables (qu'il s'agisse du service environnemental lui-même ou de ses externalités).
- Le service environnemental visé par le PSE peut affecter des personnes qui ne le souhaitent pas, et par ailleurs être associé à d'autres incidences environnementales (en particulier quand ce dernier est très spécialisé), pouvant affecter des tiers, non concernés par la demande du service environnemental.
- De nombreux PSE visent à réduire des efforts de production ou incitent à détourner les facteurs de production à des fins environnementales. Par conséquent ils réduisent fréquemment la production agricole, hormis dans certaines situations particulières (cas d'un service environnemental directement favorable à la production, par exemple les services hydrologiques de la forêt pour l'agriculture irriguée, ou de PSE incitant à des pratiques à la fois favorables au service environnemental et à la production agricole³⁴). Ils ont également un effet général de revalorisation des terres, qui peut en exclure davantage les plus pauvres. Or ils ne compensent pas forcément les pertes de revenus, d'emplois, d'accès aux ressources et à la nourriture, qui pourraient résulter de ces mécanismes.

Le PSE ne respecte donc pas forcément le principe d'internalisation des coûts, qui est pourtant la justification même de ces mécanismes. Le souci d'internaliser les incidences environnementales se traduit par plus d'externalités socio-économiques, aux côtés d'externalités environnementales nouvelles, qui s'ajoutent aux externalités résiduelles non visées par le PSE. En définitive, les PSE tendent à déplacer le risque d'externalités.

Questions d'équité et de légitimité liées aux PSE.

En principe le libre échange permet à chaque partie de gagner, et c'est bien là l'avantage clé que l'on attend des PSE par rapport aux méthodes coercitives de gestion de l'environnement. Les gains peuvent néanmoins être fort inégaux, biaisés notamment par l'asymétrie d'information, par l'inégale aptitude à s'appropriier la rente, par le caractère monopolistique de l'offre, ou encore par la disparité des pouvoirs d'achat qui orientent l'offre. Par ailleurs il vient d'être montré que la liberté n'est pas totale et qu'il existe des externalités subies, socio-économiques et environnementales, de sorte que des perdants peuvent exister.

Du côté de l'offre, les PSE bénéficient en principe aux destinataires directs des paiements, puisque ceux-ci sont libres de le refuser. Ces destinataires peuvent comprendre quiconque exerce une forme de pouvoir sur le service environnemental, que ce soit par son propre travail libre ou par le contrôle et le pouvoir exercé sur le travail de tiers, à travers un rapport d'autorité politique ou la propriété des moyens de production. Les exploitants qui en tirent le plus grand profit

³⁴ Par exemple des systèmes agroforestiers riches en carbone et en biodiversité. Même rentables sans PSE de tels systèmes peuvent ne pas préexister, par exemple quand les capacités d'investissement ou de crédit font défaut, ou en cas de compétition dans l'exploitation de la ressource

sont naturellement ceux dont les coûts sont les faibles, à moins que le dispositif de PSE ne cherche à ajuster les prix aux coûts individuels (par exemple par un système d'enchères). Les PSE bénéficient également aux propriétaires, à travers une revalorisation de leurs terres et donc de la rente qu'ils peuvent percevoir. Parmi les propriétaires, ce sont les plus grands qui profitent le plus des PSE³⁵, car ils obtiennent la plus grande rente, subissent une moindre compétition (à la limite ils peuvent tenir en otage l'essentiel du service environnemental), supportent des coûts de transaction relativement plus bas³⁶ et bénéficient éventuellement d'une plus grande efficacité productive, quand le service environnemental est mal garanti par une multitude de propriétés morcelées et indépendantes. Dans certains cas le souci d'efficacité inciterait même à négocier avec les personnes les plus menaçantes pour la ressource, ou les plus influentes, cela quitte à récompenser et donc encourager ces comportements. Les PSE bénéficient également à quiconque jouit d'une autorité lui permettant d'opérer un prélèvement³⁷ sur la rente qui serait destinée à des tiers. Par contre les perdants situés du côté de l'offre peuvent comprendre les exploitants non propriétaires (qui voient le loyer de la terre augmenter) et les travailleurs agricoles (voire aussi les producteurs d'intrants), quand le service environnemental implique moins d'effort de production.

Du côté de la demande, les PSE sont en principe favorables à quiconque reçoit le service environnemental demandé à un prix inférieur à son consentement à payer, quitte à faire supporter une part du coût par des tiers. En revanche, ceux-ci qui paieraient au-delà de ce qu'ils reçoivent et souhaitent, seraient perdants, notamment les contribuables non demandeurs du service environnemental et les personnes souffrant d'un moindre financement de services publics ou sociaux.

Des gagnants et des perdants peuvent également se présenter chez les personnes externes au couple fournisseurs-acheteurs, qui recevraient des impacts environnementaux non demandés (positifs ou négatifs) ou qui subiraient les conséquences d'une variation de la production agricole³⁸, en termes de sécurité alimentaire ou d'emplois et de revenus. Dans un grand nombre de situations, l'on peut en effet s'attendre à une baisse de l'emploi en agriculture et dans les secteurs aval, ainsi qu'à une moindre accessibilité physique ou économique aux biens de base, au détriment des groupes les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire qui ont un pouvoir d'achat et une influence politique trop faibles pour faire le poids devant les demandes environnementales les plus solvables ou les plus influentes sur la conception du système. D'un autre côté des emplois sont créés en lien avec les coûts de transaction, mais ce sont des emplois à caractère intellectuel peu accessibles à la majorité des travailleurs agricoles.

³⁵ En plus ils peuvent se trouver légitimés par leur rôle environnemental : Au Venezuela par exemple, les propriétaires se targuent de conserver la nature et en font argument contre la réforme agraire ; en Islande les petites entreprises de pêche sont éliminées au profit des grosses et au nom de la durabilité de la ressource.

³⁶ Les marchés de carbone en particulier s'avèrent défavorables aux petits exploitants (FAO, 2007)

³⁷ Dans les pays sans institutions démocratiques fortes d'Afrique Centrale, il est presque évident que les rentes de protection forestière seront appropriées par les élites.

³⁸ FAO (2007).

LES PAIEMENTS POUR SERVICES DE LA NATURE (PSN)

Comme les services environnementaux existent sans intervention humaine, leur paiement ne rémunère pas leur production mais leur modification, résultant soit d'un effort positivement utile au service environnemental (PSE positifs), soit d'une réduction d'activité préjudiciable (PSE négatifs), soit d'une combinaison de ces deux modalités (PSE mixtes).

Seuls les PSE positifs rentrent dans la logique d'une rémunération de l'activité productive, comme en agriculture ou sylviculture classiques. La demande environnementale se présente alors comme une opportunité de production supplémentaire, comme s'il s'agissait d'une nouvelle spéculation agricole. Ces PSE peuvent viser des pratiques agricoles qui impliquent un surcroît de travail en remplacement des intrants chimiques (désherbage manuel, compostage etc.), des actions d'entretien de milieux semi-naturels, des interventions visant à contrer les effets de la déprise agricole méditerranéenne sur l'expansion des feux de forêt, des efforts de reboisement à des fins de lutte contre l'érosion et la désertification (comme en Chine³⁹) et d'éradication de plantes invasives, comme dans le programme « working for water⁴⁰ » d'Afrique du Sud.

Mais les PSE négatifs, ou la composante négative des PSE mixtes, tendent à dominer, car les PSE répondent généralement au constat que les pressions humaines sont défavorables à l'environnement. Parmi les mesures financées par ces paiements offerts en échange du renoncement à une action jugée préjudiciable viennent la mise en réserve de forêts ou d'autres écosystèmes naturels, le maintien d'espaces non cultivés au sein de l'espace agricole (comme des bandes enherbées le long des cours d'eau, des boqueteaux, des terres non labourées sur les pentes fragiles à l'érosion) et la réduction d'intrants ou de charge animale sur les terres labourées et prairies. Le programme agro-environnemental nord-américain est, davantage que l'europpéen, particulièrement orienté en ce sens⁴¹. D'autres exemples sont fournis par les PSE de conservation des forêts tropicales, comme le système costaricain et les intentions de faire valoir la déforestation évitée (REDD⁴²) au titre des mécanismes de développement propre.

Dans ces systèmes le service demandé est en fait fourni par le non travail, donc par la nature, d'où le terme proposé de PSN, paiements pour services de la nature. Contrairement aux PSE positifs qui rémunèrent un travail, les PSN sont fondamentalement contraires à la logique agricole habituelle, ce qui justifie leur examen particulier.

Comme les PSE négatifs (ou PSN) financent une réduction de l'effort de production, ils ont les caractéristiques suivantes :

- Les PSN couvrent un coût d'opportunité plutôt que des coûts directs de production. Lorsque le paiement est donné à une entreprise génératrice de profit, c'est donc ce profit qui est compensé.

³⁹ FAO (2007), Bennet (2008).

⁴⁰ FOA (2007), Turpie *et al.* (2008).

⁴¹ Baylis *et al.* (2008).

⁴²REDD = "Reduced Emissions from Deforestation and forest Degradation". Voir en particulier Kanninen *et al.* (2007).

- Des libertés sont prises avec le principe pollueur payeur (PPP) : le PPP veut que l’auteur d’un dommage soit pénalisé pour l’avoir commis et donc que les externalités négatives de la production agricole soient à charge de l’exploitant. Avec les PSN (ou PSE rémunérant le non travail), l’exploitant est au contraire récompensé positivement pour renoncer à cet impact négatif.
- L’emploi diminue, directement dans l’exploitation des terres (extensification en travail), ou indirectement dans la fabrication des facteurs de production (extensification en capital). La perte d’emplois agricoles peut se traduire par une disparition des plus petites exploitations familiales, par le licenciement de salariés, par le non recrutement des saisonniers ou par l’éviction d’usagers aux droits mal assurés. En cas de rémunération des services de la nature en friche, non travaillée,
- Dans le cas extrême de paiements pour la nature en friche, non travaillée, les éventuels exploitants locataires (fermiers) sont rendus inutiles et tendent à être évincés par le propriétaire et la rente, en tant que revenu du non travail, proportionnel à la superficie concernée, est dévoilée dans toute sa nudité, dès lors que le PSN est versé au propriétaire de la nature en friche. Cette rente n’est pas créée par le PSN, qui compense une rente existante, mais ce dernier la met en évidence et l’augmente du bénéfice incitant à accepter le PSE.

L’efficacité des PSN

Un système de PSE négatifs est appelé à être efficace s’il s’oppose à une pression environnementale clairement négative en soi (comme certaines contaminations chimiques), pour autant que la réduction soit vérifiable au niveau de l’exploitant. Par contre en tant qu’un PSN réduit l’activité en général et s’en remet aux processus spontanés, hors de toute intentionnalité humaine, l’impact final devient imprédictible et ne présente donc en principe qu’une médiocre probabilité de répondre à la demande. Certes celle-ci peut porter sur la « naturalité » en tant que telle, puisqu’il a longtemps été question de protection de la nature avant l’invention du concept de biodiversité, mais une telle aspiration relève de plus en plus de l’utopie en raison de l’intervention de plus en plus pesante de facteurs externes d’origine anthropiques (« internalités »), comme la présence d’espèces introduites, les retombées azotées et le changement climatique. Les PSN pourraient donc, de manière générale, être moins efficaces que les PSE positifs, davantage assujettis à des efforts intentionnels. L’efficacité attendue n’est en tout cas pas comparable à celle de l’agriculture, entre autre parce qu’il n’est guère question ici d’investir pour une croissance⁴³. Enfin, les PSN mettent en question l’efficacité même de l’allocation privée de la terre en tant que partage social de sa mise en valeur productive.

⁴³ La production de nature (non-travaillée) est peu intensifiable et aussi moins extensible que l’agriculture l’a habituellement été, au détriment d’espaces naturels non valorisés par les PSE. A moins d’une artificialisation paradoxale du service environnemental (qui dénaturerait la nature...), les propriétaires ne peuvent investir dans ce secteur autrement qu’en achetant du terrain, donc sans accroissement de la base productive totale.

Les externalités des PSN

Les PSN tendent généralement à réduire un effort de production, donc la production elle-même, sauf si les pressions sont contreproductives (cas de la surexploitation ou de surdosage⁴⁴). Des réactions compensatoires seront induites, qui peuvent en théorie prendre la forme d'un déplacement de l'activité vers d'éventuelles terres vierges ou celle d'une intensification⁴⁵, que ce soit dans les espaces non visés par le PSE ou sur place, pour des facteurs non concernés par le service environnemental payé. La première modalité étant contrainte par la valorisation environnementale des espaces naturels, on s'attend plutôt à un déplacement des pressions liées à l'agriculture intensive (consommations d'eau et d'énergie, pollutions par les pesticides, émissions de nitrates et de phosphates vers les eaux, émissions atmosphériques). Malgré ce que peut suggérer l'intuition première, la réduction d'un effort de production n'est donc pas forcément exempte d'externalités environnementales négatives. Les PSN autant que les autres PSE ont leurs propres effets environnementaux, qui s'ajoutent aux effets sociaux et économiques de la baisse générale de production.

Par ailleurs les PSN entraînent une série d'effets sociaux propres :

- L'emploi diminue, directement dans l'exploitation des terres (extensification en travail), ou indirectement dans la fabrication des facteurs de production (extensification en capital). La perte d'emplois agricoles peut se traduire par une disparition des plus petites exploitations familiales, par le licenciement de salariés, par le non recrutement des saisonniers ou par l'éviction d'usagers aux droits mal assurés. En cas de rémunération des services de la nature en friche, non travaillée,
- Dans le cas extrême de paiements pour la nature en friche, non travaillée, les éventuels exploitants locataires (fermiers) sont rendus inutiles et tendent à être évincés par le propriétaire.
- Les exploitations et les propriétés s'agrandissent au détriment des petits exploitants et propriétaires. Les exploitants intensifs en capital fixe, par exemple ceux qui disposent d'un cheptel important associé à des équipements immobiliers comme les étables, sont incités à acquérir plus de terre. Les propriétaires payés pour des écosystèmes inexploités peuvent de même investir dans l'achat de terre, et sont d'autant plus capables d'acheter de la terre, qu'ils s'enrichissent de la rente des terres déjà possédées. En parallèle ils deviennent plus concurrentiels sur le marché des PSE puisqu'ils seront capables de supporter des prix plus bas que les petits qui n'auraient pas d'autres ressources. La propriété se concentre donc, comme cela se passe par les économies d'échelle dans l'agriculture capitaliste intensive.
- Les revenus se concentrent puisqu'ils sont davantage liés à la possession et moins au travail, les PSE compensant une rente foncière des propriétaires et un profit des entreprises (coût d'opportunité), et parce que les propriétés tendent à s'agrandir, au détriment de leur nombre.

⁴⁴ Par exemple l'usage d'engrais ou de pesticides au-delà de l'optimum économique, qui peut être consenti au niveau individuel dans un souci d'assurance.

⁴⁵ Cet effet pourrait également résulter de l'investissement dans ce secteur des surplus offerts par la rente, puisque, comme indiqué ci-dessus, les investissements dans la production de nature ne sont pas possibles (hormis au seul plan individuel par l'acquisition de terrains).

Imaginons une communauté vivant au milieu d'une forêt qu'elle devrait laisser vierge...

Pour les communautés rurales pauvres, il suffit de peu d'argent pour accepter de renoncer au travail pénible et peu rémunérateur d'exploitation de la nature. Mais ce travail a jusque là donné sens et valeur aux produits agricoles, il a rythmé les activités, il a été la raison de vivre là, et même le fondement de la vie sociale dans des villages soudés autour de l'usage collectif de leurs ressources. Comment dès lors les gens recevront-ils le message implicite selon lequel le mode de vie habituel serait nuisible ? Comment vont-ils comprendre cette pluie d'argent liée à aucun travail ? A quoi vont-ils s'occuper, puisqu'il n'est plus question de travailler la terre ni les produits de la terre ? Quelle cohésion sociale garderont-ils si les rapports d'échanges de produits locaux, d'entraide dans le travail rural et de gestion commune des ressources naturelles n'ont plus de raison d'être et se trouvent remplacés par des rapports de compétition pour l'appropriation de la rente, ou de surveillance mutuelle pour éviter que certains ne viennent, malgré tout, exploiter la ressource qu'il a été convenu de préserver ? Comment alors, si la cohésion sociale est affectée, éviter que les bénéficiaires de la rente ne se concentrent ? Et si des marchés se développent, comment éviter que les petits allocataires ne vendent leur part, par exemple pour échapper à leur vie reculée et décultivée, cela au profit de spéculateurs qui auront vite fait de se constituer d'immenses domaines capteurs de pure rente passive ? Les montants des PSE eux-mêmes ne parviendront sans doute qu'après avoir été grevés d'importants prélèvements plus ou moins illégaux, car ceux-ci sont habituels dans les pays pauvres. Si les paiements qui parviennent malgré tout au village se limitent à compenser le travail agricole à sa médiocre valeur, ne vont-ils pas installer les communautés dans une pauvreté définitive⁴⁶ ? En transformant une vie active en une vie de passivité non choisie, ne contrarieront-ils pas l'aspiration à la liberté⁴⁷ ? Comment les gens pourront-ils transformer ces sommes en achats qui répondent à leurs besoins et qu'il sera sans doute coûteux d'acheminer dans ces zones reculées ? Réceptrice de rentes extérieures et renonçant à sa propre production, la communauté survivra de ressources exogènes dont on se demande si elles ne vont pas plutôt agir comme forces centrifuges, suscitant l'exode vers les villes, déjà surpeuplées et polluées, ou l'émigration.

- La destruction est plus facile et moins coûteuse que la construction ou la production, par conséquent les PSN donnent davantage de poids que les PSE positifs aux vendeurs monopolistiques, qui prendraient ainsi en otage des éléments de la nature pour réclamer une rançon exorbitante (cas des grandes propriétés par exemple, ou de propriétés abritant une espèce clé, ou nécessaires pour assurer la continuité d'un réseau écologique, mais aussi d'agents extérieurs, capables de polluer ou de mettre le feu).

Les rentes liées aux PSN sont faciles et gratuites, en ce qu'elles ne coûtent ni travail ni investissement... autre que l'effort éventuel de se les approprier. Cette situation est de nature à inciter à de tels comportements générateurs de conflits ou, en cas de rapports de force plus clairs, de parasitisme ou de prédation. Toutes proportions gardées les enrichissements personnels et guerres liés au pétrole et à d'autres richesses minières en témoignent. Là où des Etats forestiers pauvres aux institutions et règles de gouvernance défaillantes (Indonésie, Afrique Centrale...) peuvent espérer une rente de la conservation des forêts, il est évident que les rivalités pour

⁴⁶Karsenty (2007).

⁴⁷Karsenty (2004).

l'appropriation de celle-ci ne pourront que se déclencher. Le climat sociopolitique pourrait donc devenir plus conflictuel, y compris à l'échelle locale pour l'appropriation de terres.

Équité et légitimité des PSN : la rente foncière en question

En régime de propriété privée, la valeur d'usage d'une terre pour la simple production agricole confère au propriétaire la jouissance d'une rente. La légitimité de ce privilège a été contestée dans l'histoire et reste inacceptable dans diverses cultures. Divers facteurs la conditionnent :

- Elle est d'autant plus fragile que la propriété est inégalitaire et que l'appropriation initiale a été violente ou soutenue par un contexte idéologique périmé (par exemple au temps où le colonialisme et l'esclavage – propriété des hommes – étaient admis voire valorisés). Les fondements de la contestation sont notamment liés au caractère éminemment naturel de la terre, produite de personne, et à l'association des revenus à la propriété : le simple fait de consommer des biens artificiels en disproportion du travail fourni implique mathématiquement des transferts au détriment d'autrui, qui, lorsqu'ils ne sont pas justifiés par les besoins constituent une forme de parasitisme, de prédation ou d'exploitation du travail de tiers, que l'on a pu qualifier d'exploitation de l'homme par l'homme.
- La légitimité de l'appropriation privée se renforce par contre quand elle est associée à un travail (tel que le travail de défrichement agricole) et quand la société dans son ensemble bénéficie de ce régime foncier, grâce à ses avantages productifs et à un accès relativement équitable à ces avantages. Parmi les mécanismes de légitimation, figure, comme indiqué plus haut, l'impôt foncier dans son double rôle d'assurer une redistribution partielle de la rente et de stimuler la mise en valeur productive.

En tant qu'ils compensent les manques à gagner pouvant résulter des systèmes de production existants, les PSE viennent reproduire la rente de base, et en ont donc la même légitimité, parfois fragile et contestable. Or à cette rente foncière de base, les PSE ajoutent encore un supplément, issu de l'opportunité supplémentaire qu'ils offrent de valoriser la propriété de la terre, et constitué du bénéfice que le propriétaire trouve à choisir cette option. Fondamentalement la légitimité des PSE en général est donc tributaire de celle de la rente foncière : si celle-ci est contestée, les PSE doivent l'être a fortiori puisqu'ils l'amplifient.

Mais dans ce contexte les PSN ont une signification toute particulière. Tout d'abord la rémunération de la nature non travaillée par les PSN révèle la rente dans toute sa nudité puisqu'il devient alors flagrant qu'elle ne rétribue aucun effort de production mais le simple droit ou pouvoir acquis sur une portion de l'écorce terrestre, créée par personne. En ce sens, les PSN ne changent rien à la légitimité « objective » de la rente de base, mais ils sont de nature à réveiller des offuscations endormies par la faible lisibilité des mécanismes qui concourent à l'inégale distribution des richesses.

Par ailleurs plus que les autres PSE, les PSN augmentent la part des richesses qui se trouve distribuée au prorata de la possession, puisqu'ils remplacent des revenus du travail par des revenus de la terre. En ce sens ils ajoutent à l'injustice initiale, qu'ils révèlent également. En tant que re-

venus de remplacement du travail, ils fonctionnent comme des allocations de chômage, qui vont de droit aux travailleurs ou aux exploitants (tout en étant assorties du message implicite que mieux vaut s'abstenir de nuire). Quand par contre le paiement est approprié par leur employeur ou le propriétaire du fonds, tout se passe comme si l'indemnité de chômage était volée au travailleur.

En outre les PSN versés aux propriétaires sur base de cotisations de la collectivité fonctionnent en sens inverse de l'impôt foncier⁴⁸, et sapent donc un mécanisme de double légitimation de l'appropriation foncière. De manière analogue, les PSN versés aux entreprises agricoles en compensation de leurs manques à gagner inversent les flux financiers que l'on attend des entreprises générant du profit.

Qui plus est, les PSN dérogent ouvertement au principe pollueur payeur : ils postulent que le propriétaire d'un espace a non seulement le droit de le modifier à sa guise mais qu'en plus il a le droit de modifier l'environnement externe à ce territoire. Si la légitimité de la propriété de la terre est contestable, la légitimité de la propriété des services environnementaux qui en découlent, et sortent des limites de la propriété, le sera a fortiori. Leur acceptation sera en tout cas d'autant plus difficile qu'ils obligent de payer pour des services environnementaux jusque là légitimement gratuits, et, de surcroît, de rétribuer plus précisément la personne même qui menace de les détruire⁴⁹. La contestation historique de la propriété a dénoncé l'exploitation de l'homme par l'homme en tant qu'exploitation de son travail, il s'ajoute une seconde exploitation de l'homme par l'homme : celle de son environnement.

Enfin, une fois que la nature non travaillée est perçue comme plus utile que sa mise en valeur productive, il n'existe plus aucune justification pour la société de s'en répartir la gestion et le travail, donc plus aucune raison d'être à son allocation en propriétés privées.

CONCLUSIONS

Par le recours à des mécanismes inspirés du marchés, les PSE sont de nature à reproduire les avantages et inconvénients de l'économie de marché, cela tout en corrigeant bien entendu certaines de ses « défaillances environnementales ». Du côté des avantages, viennent en principe l'efficacité économique et la liberté. Les « demandeurs » et « producteurs » d'environnement devraient y gagner, les producteurs seraient incités à répondre à la demande à moindre coût et ils bénéficieraient d'opportunités nouvelles de revenus. Du côté des inconvénients, figurent les problèmes d'équité, liées notamment au faible poids des demandes les moins solvables et au rôle de la propriété dans la distribution des revenus. Mais la spécificité des services environnementaux ne permet pas d'y transposer toutes les propriétés des marchés de biens privés artificiels. C'est ainsi que les PSE n'assurent pas la liberté individuelle des consommateurs et qu'ils requièrent un dispositif institutionnel avec des coûts de transaction élevés, incompatibles avec l'idéal

⁴⁸ C'est en ce sens qu'on peut considérer les cadeaux fiscaux consentis aux propriétaires forestiers par la région Wallonne au nom de considérations environnementales.

⁴⁹ La situation devient même ouvertement scandaleuse quand un chantage est exercé par l'impacteur, et contreproductive dès lors que ce dernier est incité à se montrer plus menaçant.

théorique du marché parfait. D'un autre côté des questions particulières d'équité et de légitimité se posent. Les PSE risquent sous certaines conditions de faire des perdants, notamment en termes d'emploi et de sécurité alimentaire, d'autant plus le souci d'économie n'incitera pas à les compenser tous⁵⁰ et que l'environnementalisme ambiant n'incite guère à s'embarasser de scrupules sociaux. Mais plus particulièrement, les PSE visant à dissuader des activités défavorables, donc les PSN (paiements de services de la nature) posent de très sérieuses questions de fond quant à la légitimité de la rente foncière et quant aux limites d'application du principe pollueur payeur. De toutes les manières, qu'on le veuille ou non, les PSE ne peuvent procéder que d'une combinaison pragmatique de mécanismes de marché et de structures institutionnelles. De ce fait ils associent le risque, inhérent au marché, de voir négligées les demandes des moins solvables et les besoins des générations futures avec celui, inhérent à la bureaucratie, de voir le système alourdi dans son efficacité et biaisé par des rapports de force inégaux, la corruption, le hiatus entre décideurs et payeurs, ou les stratégies de captation de la rente ou d'évitement à payer. Mais en même temps l'indispensable dispositif de contrôle collectif offre heureusement des opportunités de contrer ces tendances⁵¹, par une conception et une gestion démocratiques de ces systèmes visant à concilier au mieux l'efficacité, l'équité et la durabilité.

Avant de se lancer dans un PSE, il s'agirait donc d'impliquer les parties concernées pour identifier, en fonction des besoins et des enjeux de développement durable, les services environnementaux à prioriser et les problèmes à résoudre, et développer ensuite des réponses fondées sur une évaluation *ex ante* des diverses options, quant à leur efficacité, viabilité, impact, coûts et bénéfices, et distribution sociale de ces derniers⁵². L'analyse devra notamment prendre en compte le contexte socio-économique d'intervention (organisation des bénéficiaires, droits fonciers, solidité du cadre juridique et institutionnel, situation économique des producteurs⁵³), ainsi que l'ensemble des opportunités offertes par la panoplie des instruments et approches de gestion environnementale, plus ou moins combinés entre eux (mesures législatives et de contrôle, actions d'information et d'explication, gestion participative de l'espace et des biens publics ou communs, instruments dissuasifs et incitatifs), y compris, parmi les autres, les PSE. Au terme d'une telle démarche analysant les enjeux au cas par cas, il est probable que les PSN ne seraient retenus que dans des conditions fort particulières, caractérisées par des situations d'équité foncière, de forte acceptabilité sociale du droit à émettre l'impact environnemental à réduire, de faible coût d'opportunité en termes de production et d'insécurité alimentaire, et de faibles risques pour l'emploi (extensification en capital, offre suffisante d'alternatives d'emplois). Pour le reste, les PSN nous interpellent tout particulièrement quant aux mécanismes d'appropriation et de distribution des richesses et vont même jusqu'à mettre en question la raison d'être de l'allocation privée de la terre, quand il n'y a pas lieu de la travailler.

⁵⁰ Wunder (2005).

⁵¹ Voir une illustration dans le Chiapas par Corbera *et al.* (2007).

⁵² Des orientations méthodologiques se trouveront dans Bagnoli, *et al.* (2008).

⁵³ Mayand et Paquin (2004).

Références

- Bagnoli, P., T. Goeschl, E. Kovács. 2008. Politiques de la biodiversité. Impacts socio-économiques, enjeux et stratégies d'action des pouvoirs publics. OCDE, Paris, 295 pp.
- Baylis, K., Peplow, S., Rausser, G. et L. Simon. 2008. Agri-environmental policies in the EU and United States: A comparison. *Ecological Economics* 65 (4) : 753-764.
- Bazin, D. 2003. La rente foncière comme cas particulier entre la nature et l'économie : approche historique et thématique. Cahier du Centre d'Economie et d'Ethique pour l'Environnement et le Développement, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.
- Bennett, M.T. 2008. [China's sloping land conversion program: Institutional innovation or business as usual?](#) *Ecological Economics* 65 (4) : 699-711.
- Bensaïd, D. 2007. Les dépossédés. Editions La Fabrique, Paris.
- Born, R.H. et S. Talochi. 2002. Conservação, desenvolvimento e serviços ambientais em área de Mata Atlântica : o caso do Vale do Ribeira São Paulo. *In* Proteção do capital social e ecológico. Vitae Civilis, São Lourenço da Serra.
- Corbera, E., K. Brown et W. Neil Adger. 2007. The Equity and legitimacy of Markets for Ecosystem Services. *Development and Change* 38(4):587-613.
- Deininger, K. 2005. Une politique foncière pour la croissance et la lutte contre la pauvreté. Un rapport d'étude de la Banque mondiale. Editions Eska, Paris.
- FAO. 2007. La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture. Payer les agriculteurs pour les services environnementaux. ONAA, Rome.
- Inserguet-Brisset, V. 1994. Propriété publique et environnement. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris.
- Kanninen, M., Murdiyarso, D., Seymour, F., Angelsen, A., Wunder, S et L. German. 2007. Do trees grow on money? The implications of deforestation research for policies to promote REDD. Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor.
- Karsenty, A. 2004. Des rentes contre le développement ? Les nouveaux instruments d'acquisition mondiale de la biodiversité et l'utilisation des terres dans les pays tropicaux. *Monde en Développement* 32(3) : 61-74.
- Karsenty, A. 2007. Questioning rent for development swaps : new market-based instruments for biodiversity acquisition and the land-use issue in tropical countries. *International Forestry Review* 9(1): 503-513.
- Jaramillo, C.F. et T. Kelly. 1997. Deforestation and property rights in Latin America. In Keipi, K. *Forest Resource Policy in Latin America*. Interamerican Development Bank . Disponible sur: http://www.iadb.org/sds/publication/publication_1030_e.htm.
- Malavasi, E.O. 2003. Sistema de cobro y pago por servicios ambientales en Costa Rica: visión general. PNUD. Disponible sur <http://www.undp.org/surf-panama/docs/servicio.pdf>.
- Marx, K. 1973. La genèse du capital. Editions du Progrès, Moscou.
- Mayand, K. et M. Paquin. 2004. Le paiement pour les services environnementaux : étude et évaluation des systèmes actuels. Unisféra, Montréal.
- Muñoz-Piña, C., A. Guevara, J.M. Torres et J. Braña. 2008. Paying for the hydrological services of Mexico's forests: Analysis, negotiations and results. *Ecological Economics* 65 (4) : 725-736.
- Pagiola, S. 2008. Payments for environmental services in Costa Rica. *Ecological Economics* 65 (4) : 712-724.
- Turpie, J.K., Marais, C. et J.N. Blignaut. 2008. The working for water programme: Evolution of a payments for ecosystem services mechanism that addresses both poverty and ecosystem service delivery in South Africa. *Ecological Economics* 65 (4) : 788-798.

Wertz-Kannounnikoff et S. Wunder. 2007. Les paiements des services environnementaux. *In* Tubiana, L. et P. Jacquet. Regards sur la terre 2008. L'annuel du développement durable. Presses de Sciences Po, Paris.

Wunder, S. 2005. Payments for environmental services : some nuts and bolts. CIFOR Occasional Paper No 42.

Wunder, S., Engel, S. et S. Pagiola. 2008. [Taking stock: A comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing countries](#). *Ecological Economics* 65 (4) : 834-852.