

La théorie et la pratique des paiements pour services environnementaux (PSE): Enseignements tirés et voie à suivre

Discussion N. 88 du 25 Février au 18 Mars 2013

Chers membres du Forum,

Le concept de paiements pour services environnementaux (PSE) est devenu un outil important pour préserver l'écosystème et, dans le même temps, améliorer les moyens d'existence des agriculteurs en leur qualité de fournisseurs de services environnementaux. Depuis l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire publiée par les Nations Unies en 2005, les PSE sont de plus souvent envisagés comme dispositifs permettant de rémunérer les agriculteurs pour les externalités positives qui résultent de leurs pratiques agricoles durables.

Dans le cadre d'un projet triennal sur la «Rémunération des externalités positives (REP)/Paiements pour services environnementaux (PSE) dans le secteur agricole et alimentaire » lancé en juin 2012, la FAO souhaite en savoir plus sur les opportunités et les défis rencontrés dans les projets de PSE en cours et achevés.

La théorie et la pratique des PSE

La fourniture de services environnementaux, tels que la préservation des habitats de la biodiversité, la protection des bassins versants et la séquestration du carbone, a un caractère de bien public. Ces services sont généralement fournis gratuitement, même s'ils profitent à l'humanité toute entière. Cet état de choses contribue à l'utilisation insoutenable de ressources naturelles déjà rares qui ne sont pas valorisées de façon adéquate sur les marchés actuels. Les dispositifs de PSE visent à combler cette défaillance du marché moyennant des encouragements financiers et d'autres types de rétribution (tels que le renforcement des capacités, le partage des connaissances, l'atténuation des risques, etc.) aux utilisateurs de terre qui maintiennent/améliorent la prestation de services environnementaux précieux. Pour que le dispositif puisse fonctionner, il doit y avoir un acheteur disposé à acquérir un service environnemental particulier, en échange d'un paiement au vendeur qui possède la terre et qui est disposé à adopter des mesures garantissant la fourniture durable du service en question.

De nombreuses questions restent toutefois en suspens en ce qui concerne la portée des PSE, leur rentabilité pour relever les défis croissants du changement climatique et de la sécurité alimentaire à l'échelon mondial et les hypothèses théoriques de base, largement associées à l'économie néoclassique.

Les leçons qui peuvent être tirées des projets en cours peuvent contribuer à apporter des réponses à ces questions et doivent être prises en compte dans l'élaboration future de dispositifs de PSE.

Indépendamment du contexte particulier et du ou des services écosystémiques visés, un projet efficace de PSE doit être basé sur des incitations qui permettent de mieux aligner les intérêts privés des acteurs locaux et l'intérêt public général de préservation de l'environnement et d'augmentation de la sécurité alimentaire. Ceci est souvent possible dans le cadre de partenariats publics-privés qui se traduisent par des pratiques, des institutions et des produits novateurs grâce auxquels les dispositifs de PSE parviennent à assurer leur viabilité financière et à générer par eux-mêmes des externalités positives. Toutefois, l'impact de l'innovation sur la conception, la mise en œuvre et la durabilité des PSE est peu évoqué dans la littérature universitaire récente.

L'objectif de la discussion en ligne

Nous espérons, par le biais de cette discussion en ligne, trouver des réponses sur la meilleure façon de relever les défis et de tirer parti des opportunités sur la base de l'expérience pratique préalable et de la recherche. C'est pourquoi nous invitons les praticiens, les experts en politique et les universitaires des secteurs publics et privés et d'autres parties intéressées aux dispositifs de PES à nous donner leurs opinions sur certains projets spécifiques de PSE mis en œuvre dans les pays en développement et développés, et de formuler des suggestions sur la façon de renforcer l'efficacité de ces dispositifs de PSE non seulement pour construire un capital naturel, mais aussi pour investir dans le capital humain et dans la réduction de pauvreté.

Questions à traiter dans le forum FSN:

- 1. Quelles sont les leçons tirées des dispositifs de PSE appliqués dans les pays développés et en développement?**
 - a. Quels sont les principaux enjeux et opportunités présentés par les projets de PSE dans votre pays?
 - b. Connaissez-vous des cas de succès notables de PSE dans votre domaine particulier d'expertise (gestion des bassins versants, biodiversité/conservation de la vie sauvage, séquestration du carbone,...)? Auquel cas, quels ont été les principaux facteurs qui ont contribué au succès du dispositif de PSE en question?
 - c. Connaissez-vous des projets de PSE qui aient échoué en dépit d'un soutien substantiel du donateur? Auquel cas, à quels facteurs peut-on attribuer l'échec en question?

- 2. Les PSE peuvent être conçus comme un train de mesures politiques, d'institutions et de processus par lesquels le financement provenant de bénéficiaires directs, des contribuables, des consommateurs et d'autres parties concernées permet de rétribuer/rémunérer/payer des prestataires de services environnementaux. Quel type d'instruments politiques liés aux PSE pourriez-vous recommander dans le cas de votre pays en particulier et pourquoi?**
 - a. Les instruments de politique liés aux PSE appliqués dans les pays nantis caractérisés par un grand nombre d'opportunités d'emplois non agricoles et de faibles taux de croissance de la population peuvent-ils également convenir pour des pays moins développés où la taille des exploitations agricoles est souvent plus réduite en raison d'un manque d'opportunités en dehors du secteur agricole?
 - b. Quel pourrait être le rôle du secteur public dans la création d'un environnement réglementaire/propice à la prestation de PSE? Dans quels domaines l'aide du secteur public est-elle la plus nécessaire (transfert de connaissances, droits fonciers communaux/privés, infrastructure, mesure des changements de qualité de l'environnement, etc.)?
 - c. Dans quelle mesure est-il justifié d'abandonner le principe du « pollueur payeur » des PSE pour accroître la productivité agricole et atténuer la pauvreté dans les pays en développement? Ou conviendrait-il d'utiliser d'autres outils pour aborder ces objectifs de façon séparée?

3. Quel devrait être le rôle de l'innovation et de l'esprit d'entreprise pour que les PSE soient utiles au développement durable?

- a. Dans certains cas, les PSE ont servi à véhiculer la création d'un marché de biens environnementaux (par exemple, les agriculteurs réagissent à une hausse de la demande régionale d'arbres en créant leurs propres pépinières). Connaissez-vous d'autres possibilités commerciales favorables aux agriculteurs pouvant résulter de la mise en œuvre d'un dispositif de PSE?
- b. Selon votre expérience pratique des PSE, sur quels domaines l'innovation doit-elle porter pour renforcer l'efficacité des PSE et quel est le type de rétribution le plus adéquat pour favoriser cette innovation?
- c. Les approches novatrices de la préservation du paysage mettent l'accent sur l'amélioration des services environnementaux à l'échelle du paysage, alors que l'approche des dispositifs de PSE est centrée sur la rémunération des agriculteurs individuels au niveau du terrain. Comment peut-on réconcilier ces deux approches?

Nous espérons recevoir bientôt vos contributions.

Merci beaucoup

Philipp Aerni

Bernardete Neves

Définition des services écosystémiques:

L'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire (EM) a défini quatre grandes catégories de services fournis par les écosystèmes, à savoir:

- Les services de soutien, nécessaires à la production de tous les services écosystémiques, comme la production primaire (photosynthèse), le cycle nutritif et la formation des sols;
- Les services d'approvisionnement, comme la nourriture, l'eau, le bois, les fibres et les carburants;
- Les services de régulation, notamment la régulation du climat, la régulation des inondations, le contrôle des sécheresses, la purification de l'eau, le contrôle des maladies, la prédation et de la pollinisation; et
- Les services culturels associés aux loisirs, à l'expérience esthétique, au développement cognitif, à la relaxation et à la réflexion spirituelle.