

Première partie

PAYER LES AGRICULTEURS POUR LES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX



Première partie





1. Introduction et vue d'ensemble

Les écosystèmes sont essentiels au maintien de la vie humaine. Ils assurent l'approvisionnement en nourriture et en eau potable, l'entretien d'un patrimoine de ressources génétiques en constante évolution, la préservation et la régénération des sols, la fixation de l'azote et du carbone, le recyclage des éléments nutritifs, la régulation des inondations, le filtrage des agents polluants, la pollinisation des plantes et bien d'autres services. Malgré leur importance pour le bien-être humain, nombre de ces services sont souvent menacés dans le monde entier.

Les écosystèmes agricoles sont de loin les plus grands écosystèmes aménagés du monde. Près de 5 milliards d'hectares, sur une superficie terrestre totale de quelque 13 milliards d'hectares, sont occupés par des cultures et des pâturages. Les forêts et les terres boisées couvrent 4 milliards d'hectares supplémentaires. Les écosystèmes halieutiques continentaux, côtiers et marins dispensent eux aussi des services essentiels pour les êtres humains.

Aujourd'hui, les services des écosystèmes en général, et ceux fournis par l'agriculture en particulier, doivent composer, comme jamais auparavant, avec les effets conjugués de l'expansion des populations, d'une croissance économique rapide et d'une intégration mondiale accrue. L'agriculture est appelée à garantir un approvisionnement de plus en plus important en biens et services axés sur l'écosystème¹. La population

mondiale devrait s'accroître de 50 pour cent entre 2000 et 2050, principalement dans les pays en développement. D'après les analyses, la production vivrière totale sera probablement suffisante à l'échelon mondial pour faire face à l'accroissement attendu de la demande effective, bien que la récente poussée de la demande de biocarburants n'ait pas encore été prise en compte.

Environ 80 pour cent de l'augmentation de la production agricole terrestre devrait découler d'un recours accru aux intrants et d'une amélioration des technologies utilisées sur les terres agricoles existantes, tandis que les 20 pour cent restants proviendraient de l'expansion des superficies cultivées dans certaines régions d'Amérique du Sud et d'Afrique subsaharienne (FAO, 2003a). Dans les deux cas, l'accroissement de la production est susceptible d'aggraver les dégâts produits aux écosystèmes terrestres. L'expansion des cultures dans des zones écologiquement fragiles est particulièrement préjudiciable à la biodiversité. Une intensification mal gérée peut entraîner une érosion du sol, une pression sur les approvisionnements en eau, une élévation du niveau des nitrates dans les eaux souterraines et de surface, une salinisation des sols et une pollution accrue de l'air et de l'eau due aux déchets d'élevage. Les écosystèmes côtiers et marins sont également sous pression.

La recherche de moyens pour renforcer les services écosystémiques est celle d'attirer l'attention des dirigeants ainsi que des décideurs non gouvernementaux et privés. Cette recherche constitue le motif du présent rapport. Les chapitres suivants examinent les incitations offertes aux exploitants agricoles

¹ Le terme «agriculture» couvre les cultures, l'élevage, le poisson et les produits de la forêt, tandis que le terme «exploitant agricole» s'applique à tous les producteurs de produits agricoles.

lorsqu'ils effectuent des choix influant sur la fourniture de services écosystémiques, et plus particulièrement un mécanisme qui a suscité un intérêt grandissant ces dernières années – les paiements directs versés aux exploitants pour promouvoir la livraison de certains services écosystémiques.

Le rôle de l'agriculture dans la prestation de services écosystémiques est étroitement lié aux incitations offertes aux exploitants agricoles. Actuellement, les mesures d'incitation prévues tendent à privilégier la fourniture de produits conventionnels, nourriture et fibres notamment, plutôt que celle d'autres services qui sont généralement produits avec eux, à divers degrés, tels que le filtrage de l'eau et la régulation du climat. Les incitations peuvent être influencées par les politiques; le présent rapport a pour objectif de mettre en lumière les mesures politiques susceptibles de modifier les incitations offertes aux exploitants pour les inciter à dispenser un éventail de services écosystémiques mieux adapté aux besoins d'une société en évolution.

Les services écosystémiques sont légion et le rapport se concentre principalement sur les trois auxquels les programmes de paiement se sont particulièrement intéressés à ce jour, à savoir: l'atténuation des changements climatiques, l'amélioration qualitative et quantitative de l'eau, et la préservation de la biodiversité.

Services écosystémiques et agriculture

Des écosystèmes sains fournissent un éventail de biens et de services indispensables qui contribuent, directement ou indirectement, au bien-être humain. Les services écosystémiques sont le produit de l'interaction des organismes vivants, y compris des êtres humains, avec leur environnement. Ils assurent les conditions et les processus essentiels au maintien de la vie humaine. Un paysage spécifique peut fournir une gamme de services écosystémiques. Une forêt située à l'extrémité d'un bassin versant non seulement fournit du bois d'œuvre, mais facilite ou augmente aussi la rétention hydrique du sol et la qualité de l'eau (en filtrant les polluants lors de l'écoulement de l'eau à travers les racines et le sol); la

régulation des inondations (en régulant la circulation des eaux dans le bassin versant); la pollinisation (de la part des pollinisateurs vivant en bordure de forêt); la fixation du carbone (sous la forme de biomasse additionnelle); la conservation de la biodiversité (y compris de l'habitat forestier et des nombreuses espèces qu'il abrite); et la beauté du paysage.

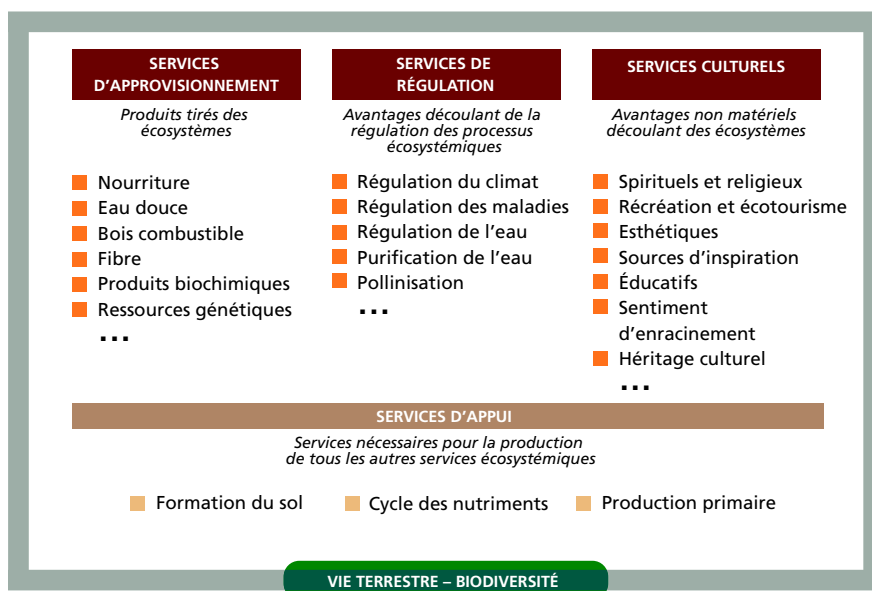
Les services que procurent les écosystèmes peuvent être classés de différentes façons, mais l'approche la plus commune est celle qui a été adoptée par le récent Bilan du Millénaire relatif aux écosystèmes², qui a classé ces services en quatre grandes catégories: services d'approvisionnement, services de régulation, services culturels et services de soutien (figure 1). Bien qu'elle ne rentre dans aucune de ces quatre catégories, la biodiversité joue un rôle très important dans la fourniture de services écosystémiques. Elle est par exemple directement liée à la production vivrière, au maintien des ressources génétiques et à la valeur esthétique d'un paysage, et tout changement dans la diversité biologique a des effets directs sur la production de tous les services écosystémiques.

Sur les 24 services d'approvisionnement, de régulation et culturels examinés par le Bilan du Millénaire relatif aux écosystèmes, 15 ont été identifiés comme étant dégradés ou faisant l'objet d'une utilisation non durable (Bilan du Millénaire relatif aux écosystèmes, 2005a). Seuls quatre services ont été indiqués comme ayant été améliorés au cours des 50 dernières années, et trois d'entre eux (cultures, élevage et aquaculture) étaient liés à la production vivrière. Comme indiqué dans le rapport (p. 1):

Au cours des 50 dernières années, l'être humain a modifié les écosystèmes plus rapidement et dans des proportions plus vastes qu'à aucune autre période comparable de l'histoire de l'humanité, le plus souvent pour répondre à la croissance

² Le Bilan du Millénaire relatif aux écosystèmes a été commandé par le Secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan en 2000 et effectué pendant la période 2001-05, s'inspirant des contributions de plus de 1 300 auteurs et analystes du monde entier. L'objectif était d'étudier les conséquences d'une modification de l'écosystème pour le bien-être humain et les bases scientifiques des mesures nécessaires pour améliorer la conservation et l'utilisation durable de ces systèmes et leur contribution au bien-être humain.

FIGURE 1
Catégories de services écosystémiques



Source: Adapté de *Ecosystems and human well-being: a framework for assessment* par le Millennium Ecosystem Assessment. Copyright © 2003 Institut des ressources mondiales. Autorisation de reproduction de Island Press, Washington.

rapide des besoins en nourriture, eau douce, bois d'œuvre, fibres et combustibles.

...

Les changements ainsi occasionnés aux écosystèmes ont contribué à des gains nets substantiels sur le niveau du bien-être de l'être humain et le développement économique, mais ces gains ont été acquis de manière croissante au prix d'une dégradation de nombreux services d'origine écosystémique, de risques accrus d'apparition de changements non linéaires et de l'accentuation de la pauvreté pour certaines catégories de personnes.

...

La dégradation des services écosystémiques pourrait s'aggraver considérablement pendant la première moitié de ce siècle, venant ainsi entraver la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement.

En substance, l'ingéniosité humaine appliquée à la production de produits alimentaires et autres, a permis d'adapter cette production au rythme de croissance de la population et de la demande induite par le

revenu, mais cela au prix d'une dégradation considérable d'autres services fournis par les écosystèmes.

Le rôle des agriculteurs

Les écosystèmes et les services écosystémiques peuvent être considérés comme l'équivalent naturel du capital produit (par exemple, routes, bâtiments, équipement) et des prestations qui en découlent. Le revenu par habitant est en progression dans la plupart des régions du monde, mais cette tendance s'accompagne souvent d'une diminution du patrimoine naturel, menaçant ainsi la livraison future de services d'origine écosystémique. Par ailleurs, bon nombre des populations les plus pauvres du monde vivent dans des écosystèmes marginaux et sont tributaires des services qu'ils procurent pour leur nourriture et leurs moyens d'existence. Pour lutter contre la pauvreté, il est essentiel d'aider ces populations à accroître leur productivité et celle des ressources naturelles dont elles dépendent.

La dégradation des écosystèmes diffère à maints importants égards de la dépréciation du capital produit. La principale différence, et la première source de dégradation des écosystèmes, tient à l'idée que les services dispensés par la nature sont généralement gratuits – c'est-à-dire que nul n'en détient la propriété ou n'est récompensé pour les conserver. Des exemples en sont notamment la fixation du carbone, l'approvisionnement en eau propre, l'habitat et la conservation de la biodiversité. Ces services revêtent une grande valeur pour la société, mais les particuliers sont peu incités à les protéger. De plus, les subventions qui encouragent explicitement la production de biens commercialisés aux dépens d'autres services écosystémiques, peuvent contribuer à la dégradation des écosystèmes.

Les exploitants agricoles constituent le principal groupe de gestionnaires des ressources naturelles du monde. Ils sont à la fois utilisateurs et prestataires d'un large éventail de services écosystémiques. Leurs interventions peuvent améliorer et dégrader les écosystèmes. Aussi est-il indispensable de bien comprendre la dynamique de leurs décisions pour élaborer de nouvelles stratégies qui valoriseront les services écosystémiques et favoriseront une croissance durable.

Les agriculteurs tirent l'essentiel de leurs revenus agricoles des denrées et des fibres qu'ils produisent. Toutefois, leurs activités peuvent avoir d'autres retombées – positives ou négatives – sur les services écosystémiques. Une incidence positive pourrait être notamment de contribuer à la préservation des paysages ruraux pittoresques ou à la réalimentation des nappes; un effet préjudiciable pourrait être le ruissellement de nitrates nocifs des cultures vers les bassins versants en aval, ou l'érosion des sols sur les pentes surpâturées. Qu'ils soient positifs ou négatifs, ces effets ne se répercutent généralement pas sur le revenu des exploitants, aussi la plupart d'entre eux n'en tiennent-ils pas compte au moment d'effectuer leurs choix. Ces répercussions sont ce que les économistes appellent des «externalités». Dans le présent rapport, le sous-ensemble des services écosystémiques caractérisés par des externalités est désigné sous le nom de «services environnementaux» (encadré 1; voir aussi Swallow *et al.*, 2007a). C'est

précisément parce que les marchés ne tiennent généralement pas compte de la valeur des services environnementaux, que ces derniers sont au centre de ce rapport.

À mesure que la demande de nourriture et de fibres augmente, alimentée par la croissance de la population, l'augmentation des revenus et l'intégration mondiale, les effets sur les services environnementaux tendent eux aussi à s'amplifier. Il est donc essentiel de déterminer comment la société peut inciter les agriculteurs à réduire les retombées négatives de leurs activités, tout en continuant à satisfaire à une demande croissante de produits agricoles. Dans un tel contexte, la pertinence de l'outil des paiements est en partie fonction des ayants droit aux services en question. Dans le cas de retombées négatives dérivant de la production industrielle, le principe que le pollueur doit payer est généralement accepté. Dans le cas de l'agriculture, il n'en a pas été ainsi jusqu'à présent. La différence tient peut-être à la difficulté relative d'identifier la source ou l'ampleur de ces incidences, à des précédents historiques ou à des considérations d'équité. Quoi qu'il en soit, cette distinction devient floue dans le cas d'une production agricole intégrée et à grande échelle, comme les grandes opérations d'élevage intensif, qui de fait tendent à être plutôt considérées comme des «sources ponctuelles» (voir p. 25) de pollution industrielle (Ribaud, 2006). Le rapport se concentre sur les paiements destinés aux petits exploitants agricoles auxquels la société a toujours permis, du moins dans la pratique, d'utiliser les ressources selon des modalités susceptibles d'avoir des effets négatifs sur l'environnement.

Mais il ne s'agit pas seulement de réduire les retombées négatives de l'agriculture. Pourrait-il être efficace de payer les agriculteurs afin qu'ils modifient leurs pratiques, pour résoudre également les problèmes environnementaux dérivant d'autres secteurs de l'économie? La croissance de la demande effective et l'apparition d'institutions commerciales pour des services écosystémiques tels que la fixation du carbone ou la conservation de la biodiversité, peuvent offrir aux exploitants agricoles de nouvelles possibilités de production de revenus à court terme et des gains de productivité à plus long terme.

ENCADRÉ 1

Services écosystémiques, services environnementaux et externalités

Le présent rapport reprend la définition de services écosystémiques qui figure dans le Bilan du Millénaire relatif aux écosystèmes (2003, p. 3), à savoir «les bienfaits que les écosystèmes procurent aux êtres humains». Les services écosystémiques s'étendent à tous les produits issus des activités agricoles, de la production vivrière à la régulation du climat.

La production de certains produits, notamment les denrées alimentaires, est d'ordinaire expressément destinée à la vente ou à la consommation directe, et peut être influencée par les acheteurs ou les consommateurs par le biais des prix que ceux-ci sont disposés à payer pour ces produits. Toutefois, de nombreux autres services écosystémiques ne sont que des «externalités», c'est-à-dire qu'il s'agit de conséquences non intentionnelles de l'activité primaire (par exemple, la production vivrière), et que les particuliers qui en sont affectés ne peuvent influencer sur leur production. Les externalités entraînent généralement des effets «hors site» qui touchent d'autres entités, contrairement aux effets «sur site» dont se ressentent directement les exploitants

agricoles. Les externalités peuvent être positives ou négatives, selon la perspective de ceux qui sont concernés.

Le rapport étudie les mesures d'incitation prévues à l'intention des agriculteurs pour orienter leurs décisions concernant la gamme de denrées à produire et les modes de production à adopter. Il se concentre sur le recours au paiement des prestataires de services écosystémiques de la part des bénéficiaires de ces services, pour réduire les externalités négatives et favoriser les effets externes positifs.

Le terme «services écosystémiques» est parfois utilisé de façon interchangeable avec celui de «services environnementaux». Dans ce rapport, le terme «services environnementaux» se rapporte spécifiquement au sous-ensemble de services écosystémiques caractérisés par des externalités. Les programmes prévus pour la mise en œuvre d'un mécanisme de paiement pour ces services, sont indiqués sous le nom de programmes de paiement de services écosystémiques, programmes de paiement de services environnementaux, ou tout simplement programmes PSE.

Dans les deux cas, modifier les systèmes de production agricole pour améliorer la fourniture de services environnementaux jusque-là non compensés, peut comporter des coûts en termes de croissance de la productivité agricole et de sécurité alimentaire locale. Comprendre si des compromis sont possibles, et si oui, quel est l'enjeu, est crucial pour définir des interventions efficaces permettant de valoriser les services environnementaux.

Paiements de services environnementaux

Le concept de base du paiement des services environnementaux est simple. Étant donné que les prestataires de services environnementaux ne reçoivent généralement aucune compensation pour

le service rendu, les services tendent à être insuffisants, voire à faire totalement défaut. Les programmes PSE sont une initiative visant à «faire de l'ordre» dans les mesures d'incitation en adressant aux prestataires et aux utilisateurs des messages précis concernant les bienfaits sociaux, environnementaux et économiques que les services environnementaux peuvent réellement procurer.

Il est important de souligner que les paiements ne représentent que l'un des dispositifs susceptibles de favoriser la livraison de services environnementaux. D'autres mécanismes sont la communication d'informations, la réforme des politiques pour réduire les distorsions du marché, les réglementations classiques de type *command and control* et la taxation. Les questions clés traitées dans ce rapport sont l'établissement de la capacité potentielle

des programmes de paiement de services environnementaux (PSE) à accroître les bienfaits environnementaux et économiques des écosystèmes agricoles, la détermination des circonstances dans lesquelles ces bienfaits sont plutôt susceptibles d'être obtenus, l'identification des principales difficultés attachées à la conception de programmes efficaces et l'évaluation des implications en termes de réduction de la pauvreté.

Aux fins du présent rapport, les transactions PSE consistent en des opérations volontaires par lesquelles un prestataire de services est rémunéré par, ou pour le compte des bénéficiaires de ces services, pour des pratiques de gestion agricole, forestière, côtière ou marine dont on attend une fourniture de services plus constante ou plus efficace qu'elle ne l'aurait été sans de tels paiements. Il peut s'agir d'une rétribution monétaire ou d'une autre forme de paiement. Les transactions PSE peuvent faire intervenir tout un éventail de parties – exploitants agricoles, communautés, contribuables, consommateurs, sociétés, gouvernements et autres – dans une vaste gamme d'opérations allant des versements directs entre bénéficiaires en aval et prestataires en amont, jusqu'au prix payé par les consommateurs pour une tasse de café cultivé à l'ombre, de l'autre côté du monde.

Il s'agit là d'une définition des paiements de services environnementaux bien plus large que celle donnée par certains professionnels, circonscrite aux paiements volontaires directement versés par les utilisateurs aux prestataires (Pagiola et Platais, 2007; Wunder, 2005). L'interprétation élargie s'étend au contraire à d'autres dispositifs, et notamment aux paiements effectués par les gouvernements aux fournisseurs de services pour le compte de la société (constituée aussi bien de membres qui bénéficient d'un certain service environnemental que d'autres qui n'en tirent aucun avantage). Les deux définitions reconnaissent l'une et l'autre l'importance des mesures d'incitation financières pour influencer sur les décisions des exploitants agricoles concernant les modes de production affectant la prestation de services environnementaux. Une différence importante entre ces deux définitions est que les transactions PSE au sens plus strict ne sont viables que si elles sont soutenues par la demande privée, tandis que les autres

formules (notamment les programmes de paiement gouvernementaux) sont en partie liées à des critères politiques. Les deux définitions peuvent avoir des implications très diverses en termes de durabilité, d'efficacité et d'équité.

Si les paiements des services environnementaux sont un concept relativement simple, en revanche leur mise en œuvre peut se révéler difficile. Bon nombre de ces services dérivent de processus complexes, aussi n'est-il pas facile de déterminer quelles mesures en affectent la livraison, ni d'identifier avec précision qui en sont les prestataires et les bénéficiaires, ou encore de s'entendre sur les ayants droit à se prévaloir de ces services. Les bénéficiaires qui n'ont pas coutume de payer pour un service, pourraient opposer une certaine résistance. Les fournisseurs peuvent être appelés à adopter de nouvelles pratiques présentant un certain degré d'incertitude. La mise en œuvre d'une formule de PSE présente un certain nombre de difficultés, notamment celle de créer un mécanisme pour évaluer (ou tout au moins mesurer) un service lorsqu'il n'en existe aucun, de déterminer comment étendre le service en question de la manière la plus efficace par rapport au coût, de décider quels exploitants compenser pour le service accru ainsi dispensé, et d'établir le montant de cette rémunération.

Le rapport examine attentivement ce moyen d'action quant au rôle qu'il peut jouer pour une gestion de l'agriculture permettant de satisfaire aux besoins agricoles et environnementaux actuels, et à sa contribution potentielle à la lutte contre la pauvreté. Bien que la formule des PSE ne fasse pas encore l'objet d'une vaste application dans les pays en développement, d'importantes leçons peuvent néanmoins être tirées des expériences acquises à ce jour dans les pays développés et dans certains pays en développement.

L'expérience actuelle en matière de paiements des services environnementaux

Les initiatives actuelles de PSE ont deux sources principales: la politique agricole en vigueur dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement

économiques (OCDE) depuis les années 80, et les programmes de conservation des forêts lancés dans les années 90 en Amérique latine (FAO, 2007a).

Les programmes de PSE mis en œuvre dans les pays de l'OCDE apportent une réponse à la dégradation de l'environnement résultant de pratiques agricoles intensives (Regouin, 2003). Un exemple est le *Conservation Reserve Program* (CRP) introduit aux États-Unis en 1985 pour lutter contre l'érosion du sol sur les terres arables (voir encadré 5, p. 41). Les propriétaires fonciers qui adhèrent à ce programme volontaire perçoivent un loyer annuel en échange de la mise hors production de leurs terres agricoles sur 10 à 15 ans. De même, au Royaume-Uni, dans le cadre du Programme de protection des zones écologiquement fragiles mis en place en 1987, les exploitants de zones remplissant les conditions requises reçoivent des paiements directs à titre compensatoire pour l'adoption de pratiques culturales moins intensives préservant les valeurs du paysage et de la faune sauvage. Dans les pays de l'OCDE, les paiements agro-environnementaux sont généralement destinés à compenser les agriculteurs qui renoncent à des méthodes d'exploitation plus intensives et plus rémunératrices. L'observance intégrale constitue également un outil important utilisé dans de nombreux pays de l'OCDE pour renforcer le respect de la législation environnementale en vigueur.

Les premiers programmes de PSE réalisés dans les pays en développement s'inscrivaient dans le cadre des initiatives de conservation des forêts lancées en Amérique latine à la suite du succès limité de l'approche réglementaire traditionnelle centrée sur les zones protégées (Landell-Mills et Porras, 2002). L'un des programmes les plus intéressants a été lancé au Costa Rica en 1996 (FAO, 2002a; BONAFIFO, 2005; Pagiola, 2002; Rosa *et al.*, 2003) avec pour objectif d'améliorer les divers services environnementaux de la forêt (fixation du carbone, services hydrologiques, conservation de la biodiversité et valorisation de la beauté du paysage) au moyen de paiements compensatoires versés aux propriétaires fonciers et forestiers en échange de contrats pluriannuels de reboisement, de gestion durable et de protection de la forêt. Le programme a eu diverses sources

de financement, notamment le produit d'une taxe sur la vente de combustibles fossiles, des recettes provenant de compagnies hydroélectriques, des prêts de la Banque mondiale et des dons du Fonds pour l'environnement mondial (FEM). Le Mexique a lui aussi lancé récemment un programme national de PSE pour les services environnementaux fondés sur la forêt.

Le rôle croissant que suscite aujourd'hui la formule des PSE, témoigne de profonds changements dans les politiques environnementales et dans le secteur privé dans le monde entier. «Après une prédominance des approches réglementaires centralisées en matière de gouvernance environnementale, la tendance consiste désormais à privilégier la décentralisation, des mécanismes souples, un secteur privé prestataire de services publics, une autoréglementation globale, la souveraineté du consommateur et la réglementation civile. Une plus grande flexibilité favorise l'introduction de mécanismes de PSE, flexibilité dont le secteur public et le secteur privé tirent des avantages» (B. Shallow, communication personnelle, 2007).

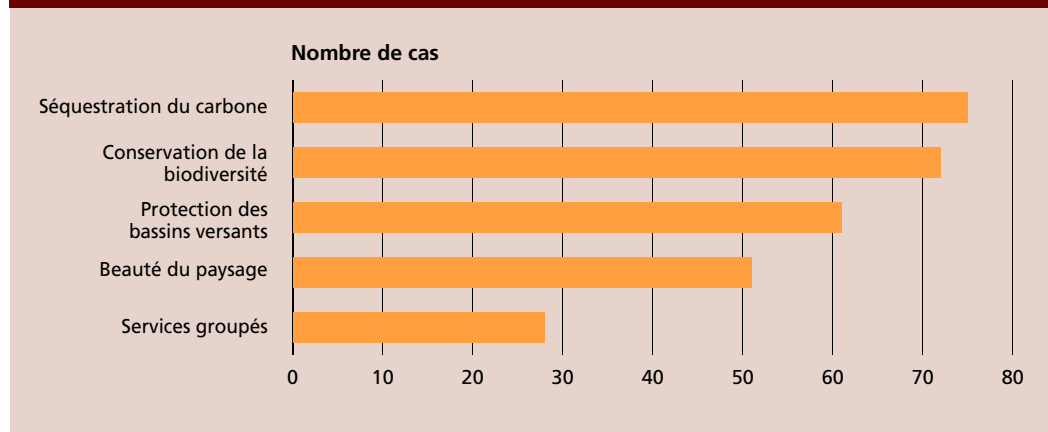
Des centaines de programmes de PSE sont mis en œuvre aujourd'hui, tant dans les pays en développement que dans les pays développés, le plus souvent pour des services environnementaux fondés sur la forêt. Une étude mondiale réalisée par Landell-Mills et Porras (2002) a examiné 287 initiatives axées sur le marché dans le secteur forestier. La figure 2 donne la ventilation des cas étudiés, par service.

Le nombre des programmes de PSE destinés aux exploitants et aux terres agricoles dans les pays en développement est encore assez limité. L'un des principaux programmes mis en œuvre est le dispositif «Grain for Green» lancé en 1999 par le Gouvernement chinois pour lutter contre l'érosion, la rétention d'eau et les inondations (voir encadré 17, p. 93). L'objectif est de convertir 14,67 millions d'hectares de terres arables en forêts d'ici à 2010. Les exploitants sont payés pour planter des forêts sur les terres en pente et dégradées (Bennett et Xu, 2005).

Les exemples de mécanismes de paiement privés pour la fourniture de services environnementaux en agriculture, sont eux aussi relativement peu nombreux. L'un

FIGURE 2

Programme PSE dans le secteur forestier: répartition par service



Source: Landell-Mills et Porras, 2002.

d'entre eux est le projet Scolel Té réalisé au Chiapas (Mexique), au titre duquel les agriculteurs et les communautés rurales sont payés par des particuliers et des sociétés privées pour la compensation volontaire des émissions de carbone grâce à l'adoption de pratiques agroforestières (Tipper, 2002). D'autres exemples sont les programmes d'écoétiquetage tels que la certification de SalvaNATURA pour le café cultivé à l'ombre en El Salvador.

Incidences sur la pauvreté

Les attentes relatives à la contribution potentielle des programmes de PSE à la lutte contre la pauvreté et à une meilleure gestion environnementale, sont considérables en raison en grande partie au lien perçu entre ces deux éléments. Lorsque la pauvreté est associée à la dégradation du milieu, rétribuer les producteurs pauvres afin qu'ils adoptent des systèmes de production plus respectueux de l'environnement, peut s'avérer bénéfique sur les deux plans, en permettant d'atténuer la pauvreté et d'obtenir des bienfaits environnementaux. De tels résultats positifs ne sont toutefois pas la seule retombée potentielle des programmes de PSE sur les pauvres. Ils peuvent avoir des effets indirects sur les salaires agricoles et sur le prix des denrées alimentaires, préjudiciables aux travailleurs et aux consommateurs pauvres. La revalorisation foncière dérivant de la mise en œuvre de programmes de PSE

pourrait accentuer la concurrence pour des terres auxquelles les pauvres n'ont dans le meilleur des cas que des droits d'accès informels, contribuant ainsi à une perte de contrôle en faveur d'intérêts plus puissants. Même au sein des populations pauvres, les programmes de PSE peuvent favoriser certains groupes plutôt que d'autres, avec un retentissement à la fois au niveau de l'atténuation globale de la pauvreté et pour le bien-être de certaines de ces populations.

L'impact d'une formule de PSE sur les pauvres dépend dans une large mesure du détenteur des droits d'utiliser les ressources; cela est lié à son tour à la répartition de la propriété foncière. Dans certains pays, la propriété des terres est très déséquilibrée; dans d'autres, elle ne l'est pas. Une répartition plus égale devrait permettre aux pauvres de tirer davantage de bénéfices de ce mécanisme.

Principaux messages du rapport

Les chapitres suivants examinent de manière plus approfondie les questions ébauchées ci-dessus. Le Chapitre 2 donne une vue d'ensemble de la relation technique entre l'agriculture et les services environnementaux, et étudie comment l'agriculture peut améliorer ses prestations de services environnementaux. Le Chapitre 3 se penche sur le fondement même de la demande de services environnementaux, sur les différences entre les programmes

publics et privés, et sur la situation actuelle du marché pour les trois principaux services mis en évidence dans le présent rapport. Le Chapitre 4 s'occupe de la prestation de services environnementaux, à partir du processus de prise de décision par les exploitants agricoles; il présente les différentes stratégies possibles pour améliorer la fourniture de ces services et le rôle que les programmes de paiement sont susceptibles de jouer. Le Chapitre 5 examine en détail les différentes questions liées à l'élaboration de programmes de PSE en agriculture, en mettant l'accent sur le rapport coût-efficacité. Le Chapitre 6 étudie en particulier les incidences des programmes de PSE sur la pauvreté et les synergies possibles entre la fourniture de services environnementaux et l'atténuation de la pauvreté. Enfin, le Chapitre 7 tire les conclusions du rapport et expose les principales questions liées au développement du potentiel des programmes de PSE.

Les principaux messages qui se dégagent du rapport peuvent être ainsi résumés:

- **La demande de services environnementaux issus de l'agriculture augmentera.** Deux facteurs contribuent à accroître la demande pour de tels services: une plus grande prise de conscience de leur valeur; et leur raréfaction, sous l'effet des pressions grandissantes exercées sur les écosystèmes de la planète. Parallèlement, la politique mondiale en matière d'environnement tend de plus en plus à privilégier la décentralisation, des mécanismes souples, un secteur privé prestataire de services publics, la souveraineté du consommateur et la réglementation civile. La question de savoir qui devra supporter le coût de la fourniture des services environnementaux reste néanmoins difficile à résoudre.
- **L'agriculture peut assurer un meilleur éventail de services écosystémiques pour satisfaire aux besoins en évolution de la société.** Les exploitants agricoles sont tributaires, et prestataires, d'une vaste gamme de services écosystémiques. Leurs interventions peuvent valoriser et dégrader les écosystèmes. Grâce à une différente utilisation des terres et

à d'autres systèmes de production, les producteurs agricoles peuvent dispenser une meilleure combinaison de services écosystémiques, en augmentant la proportion de ceux qui sont caractérisés par des externalités positives, et répondre ainsi aux nouvelles exigences de la société.

- **S'il est demandé aux exploitants agricoles de dispenser un meilleur éventail de services écosystémiques, des mesures d'incitation plus efficaces seront nécessaires. À cet égard, le paiement des services environnementaux peut être un mécanisme utile.** Les mesures prévues pour inciter les agriculteurs à tenir compte de l'impact de leurs décisions sur les services environnementaux, ne sont pas suffisantes. Une meilleure information et des règlements plus efficaces peuvent donner aux décisions des exploitants une orientation favorable à l'environnement, tout comme les paiements aux agriculteurs de la part de ceux qui en tireraient profit. Les mérites relatifs des différentes formules varient selon les services environnementaux. La gamme des programmes de paiement s'étend des échanges hautement compétitifs à des programmes publics accompagnés de solides objectifs d'équité. Les programmes diffèrent également quant à la source des paiements, aux coûts de transaction connexes et à l'incidence sur la production agricole et la réduction de la pauvreté. Le type de programme le plus adapté sera fonction du contexte. Les décideurs politiques doivent connaître précisément les priorités de la société, en ayant conscience des synergies et des compromis inhérents aux différentes conceptions de programme, et de la nécessité d'un suivi et d'une évaluation vigilants afin de garantir une optimisation des dépenses publiques.
- **Pour être efficaces par rapport au coût, les programmes de PSE requièrent une conception attentive tenant compte des caractéristiques du service et du contexte biophysique et socioéconomique.** La définition des programmes comporte quatre étapes principales: il s'agit en effet de déterminer ce qui doit faire l'objet d'une rémunération, qui doit être

payé, quel sera le montant du paiement et quel mécanisme de paiement utiliser. Concrètement, la tâche est difficile et a des répercussions importantes sur l'efficacité des programmes; une conception attentive, adaptée au contexte spécifique de chaque programme de PSE, est donc cruciale. Le bien-fondé scientifique est essentiel et exige une bonne compréhension des relations biophysiques entre les interventions des exploitants agricoles et leurs répercussions sur l'environnement, ainsi que des motivations et des contraintes économiques que connaissent les fournisseurs et les bénéficiaires des services environnementaux. Les innovations institutionnelles nécessaires pour établir un lien entre les fournisseurs et les bénéficiaires, et un environnement propice approprié, revêtent aussi une grande importance.

- **La fonction première du paiement des services environnementaux n'est**

pas de lutter contre la pauvreté, mais des retombées sur les pauvres sont probables et doivent être prises en considération. Ces paiements peuvent améliorer le revenu des agriculteurs qui dispensent des services environnementaux. D'autres ménages pauvres pourraient par exemple tirer profit d'une meilleure productivité des sols qu'ils cultivent ou de la qualité améliorée de l'eau qu'ils boivent. La répartition des bienfaits est toutefois fonction de deux éléments: qui produit les services environnementaux, et où. Les paiements peuvent avoir des effets négatifs sur la pauvreté et sur la sécurité alimentaire, s'ils réduisent par exemple la demande pour l'emploi agricole ou font grimper le prix des denrées alimentaires. Il a néanmoins été montré que les programmes de PSE sont potentiellement accessibles et bénéfiques aux pauvres s'ils sont conçus de manière adéquate.