

# Présentation d'un regard juridique sur les contrats relatifs aux PSE

Claire ETRILLARD

**ATELIER D'INFORMATION SUR LES PAIEMENTS POUR SERVICES ECOSYSTEMIQUES (PSE)**

**Mercredi 16 décembre 2020**

**Golden Tulip, Cotonou, BENIN**

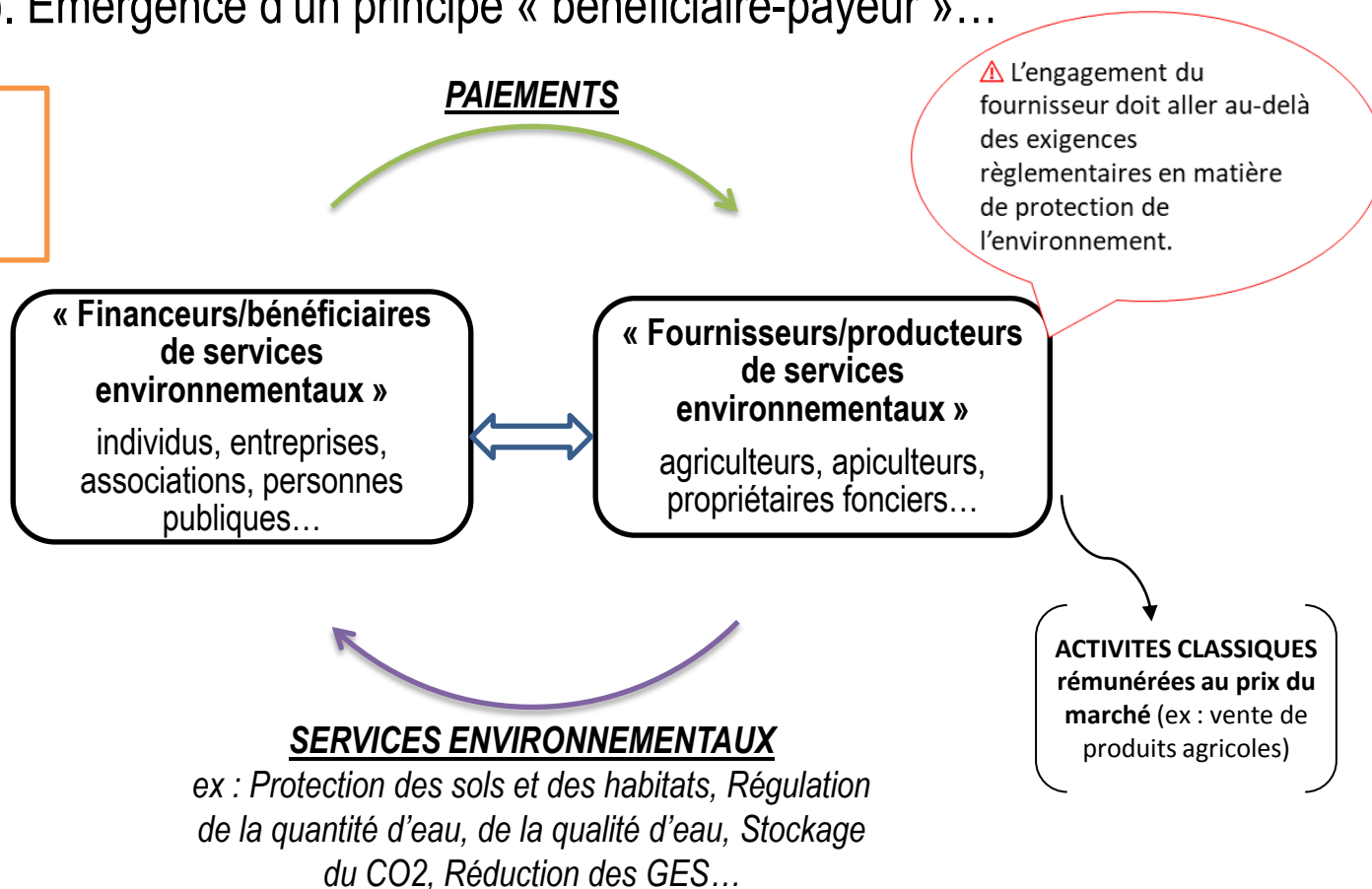


# Introduction

## Les contrats de « paiements pour services environnementaux » 1/2

- Les PSE sont un mécanisme économique (pas juridique) dont le principe consiste à rémunérer des agents pour les services environnementaux (les actions positives pour l'environnement) qu'ils rendent à d'autres agents. (Cf. Wunder, 2005 et 2015 ; FAO, 2007...). Emergence d'un principe « bénéficiaire-payeur »...

Schéma général du fonctionnement du dispositif PSE :



## Introduction

### Les contrats de « paiements pour services environnementaux » 2/2

- Dans le monde, des dispositifs PSE se sont répandus de manière empirique et protéiforme (sans que soient nécessairement utilisés les termes de « services » ou « paiements pour services ») ; ils bénéficient aussi bien à la communauté mondiale (atténuation du changement climatique...) qu'aux communautés régionales ou locales (qualité de l'eau, lutte contre l'érosion...).
- Concrètement, il s'agit en général de cas de rémunérations qui incitent des acteurs à modifier leurs pratiques habituelles pour qu'elles soient moins néfastes pour les écosystèmes ; souvent dans le domaine de la protection des forêts dans les pays du Sud, et dans le domaine de la gestion de l'eau dans les pays du Nord.  
Ex. de PSE emblématiques dans le domaine de la gestion de l'eau : la ville de Munich, la ville de New-York, la ville de Lons-le-Saunier (Jura), la Société qui exploite les eaux de Vittel (Vosges)... rémunèrent des acteurs situés sur les bassins versants pour leur changement de pratiques qui améliore la qualité de l'eau.
- Les PSE sont financés par des fonds privés mais aussi souvent par des programmes publics... et ils donnent lieu à contractualisation.



Quels ingrédients pour l'élaboration de contrats de PSE ?

## I.- Que prévoient les textes européens et français ? (1/2)

- 1970 : travaux des écologues américains sur les services écosystémiques
- 1990 : travaux des économistes
- 2005 : "mise en lumière" avec la publication du MEA (Millenium Ecosystem Assessment)

### ➤ Entrée des notions de « services » et « paiements » dans le droit communautaire :

- « Services » dans la directive sur la responsabilité environnementale de 2004 ;
- « Services » dans proposition de directive de 2006 définissant un cadre pour la protection des sols ;
- « Services » dans la directive-cadre stratégie pour le milieu marin de 2008 ;
- « Services » dans le règlement de 2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes ;
- « PSE » dans une décision de la Commission de 2018 relative au programme de financement LIFE pour 2018-2020 : « projets impliquant le paiement d'avantages résultant d'un capital naturel, généralement une transaction bilatérale volontaire effectuée à échelle restreinte entre un acheteur et un vendeur clairement identifiés d'un service écosystémique ; ils sont fondés sur le principe du bénéficiaire-payeur, les paiements étant effectués pour bénéficier de services écosystémiques vitaux » ;
- Mais aussi dans la Politique Agricole Commune (PAC) : nombreux dispositifs basés sur le volontariat et destinés à inciter les agriculteurs à maintenir ou à adopter des pratiques respectueuses de l'environnement depuis la réforme Mac Sharry de 1992. Parmi eux, les mesures agroenvironnementales (MAE) sont des dispositifs de contractualisation dans lesquels les agriculteurs s'engagent à adopter des pratiques plus vertueuses en échange de paiements compensatoires. Ces MAEC sont des PSE même si l'expression n'est pas utilisée.

## I.- Que prévoient les textes européens et français ? (2/2)

### ➤ Entrée des notions de « services » et « paiements » dans le droit interne :

- « Services » entre dans le Code de l'env. avec la transposition de la directive sur la responsabilité environnementale de 2004 (art. L. 161-1) ;

- « Services » entre dans le Code rural avec la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014 Code rural (art. L. 1).

- Mais surtout, notion de « services » reconnue par la loi Biodiversité du 8 août 2016 :

- art. L. 110-1 Code de l'env. qui énonce que « le patrimoine commun de la nation (...) génère des services écosystémiques et des valeurs d'usage »
- art. 1247 Code civil qui définit le préjudice écologique comme « une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement »

- Avec le Plan Biodiversité 2018, expérimentations de dispositifs PSE menées sur le territoire national par les Agences de l'eau (il s'agit de « reconnaître les efforts des agriculteurs lorsque leurs pratiques contribuent directement à l'environnement, au-delà de la réglementation (par exemple, lorsqu'elles favorisent les pollinisateurs, lorsqu'elles contribuent à la régulation de l'érosion, etc.) »)

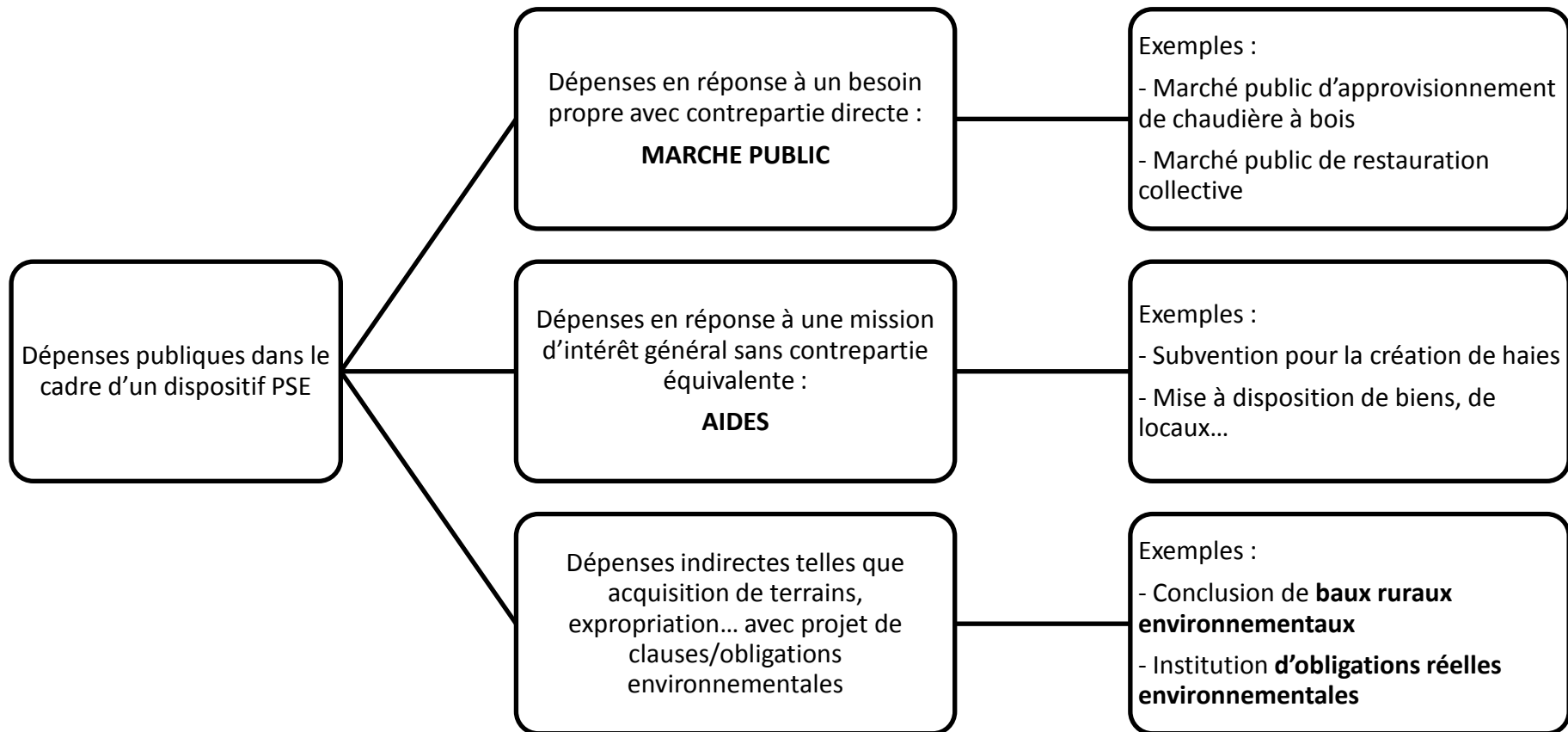


## II.- Quelles parties aux contrats de PSE et quels financements ? (1/2)

- Les parties au contrat de PSE = une distribution des rôles qui peut varier
  - Il faut a minima :
    - Un fournisseur de service (agriculteur, apiculteur, propriétaire foncier...)
    - Un financeur (entreprise privée, association, collectivité territoriale, gestionnaire de milieux...)
  - Mais il est aussi possible de prévoir un animateur, un prestataire, un gestionnaire, ou encore un contrôleur de PSE
  - Tous sont potentiellement « parties » au contrat de PSE
  
- Lorsqu'il s'agit de personnes privées, le principe de la liberté contractuelle et le droit commun des contrats du Code civil s'appliquent.
  - = Les personnes privées devront respecter, outre les exigences réglementaires en matière environnementale, leurs engagements contractuels prévus dans le PSE qui vont au-delà.
  
- Attention, lorsque des personnes morales de droit public sont parties au contrat de PSE, il est possible d'envisager différents types de dépenses publiques dont les règles varient (cf. Schéma)

## II.- Quelles parties aux contrats de PSE et quels financements ? (2/2)

Schéma des dépenses publiques consenties par des personnes morales de droit public dans le cadre de PSE :



Remarque : en France, nécessité de prendre en compte et de respecter les principes du droit communautaire de la concurrence lorsqu'il s'agit d'« aides d'Etat »...

### III.- Quels sont les points clés de la formation du contrat de PSE ? (1/2)

➤ *Objectif = formuler des contrats de PSE qui permettent de faire financer les actions de préservation de l'environnement par ceux qui en bénéficient.*

#### **① Négociations en amont pour s'assurer du financement d'actions additionnelles ?**

- il faut aller au-delà de la réglementation environnementale, éviter les effets d'aubaine et le « chantage environnemental » (= un acteur qui dirait « soit vous me payez, soit je détruis »),
- il faut déterminer les actions préventives pour la préservation de l'environnement les plus judicieuses,
- il faut réfléchir à l'intégration du dispositif PSE au niveau du territoire...

#### **② Obligations du fournisseur de service ?**

- Souvent, il s'engage à utiliser une pratique culturelle plutôt qu'une autre, à implanter des haies, mais il peut s'engager « à ne pas faire » (par ex. renoncer au traitement insecticide au profit du recours à la confusion sexuelle...)
- Attention : pas vraiment d'engagement véritable à fournir le SE dans les dispositifs PSE, mais plutôt engagement à mettre en œuvre des actions facilitant la préservation du SE
- Difficulté liée à l'incertitude scientifique : est-ce qu'un changement de pratique donné a l'effet bénéfique sur l'environnement escompté ?

#### **③ Obligations du financeur de service ?**

- Plus facile s'il s'agit de financeurs privés – Plus compliqué s'il s'agit de fonds publics (respect des principes en matière d'aides publiques / d'aides d'Etat par ex.)
- Il ne s'agit pas nécessairement de sommes d'argent (par ex. diminution du prix du bail...)



## III.- Quels sont les points clés de la formation du contrat de PSE ? (2/2)

### ④ Prix ?

- Pas nécessaire à la validité du contrat, mais au cœur même du dispositif PSE,
- Idéalement indexé sur la valeur du service environnemental obtenu (plutôt que sur le coût des changements de pratiques)

### ⑤ Territoire ?

- La plupart des SE ont un lien au sol (par ex. les services de régulation comme la prévention des inondations)...
- ...or le sol appartient à quelqu'un (personne privée / personne publique), mais il peut également exister des systèmes de terres gérées en commun avec des systèmes de gouvernance locale.

### ⑥ Durée du contrat PSE ?

- Les SE s'inscrivent idéalement dans le « temps long » ...
- ... peu compatible avec le « temps court » des contrats humains...
- ... notamment quand le dispositif PSE mis en place repose sur un financement de quelques années...

### ⑦ Bonne exécution du contrat de PSE ?

- Quel contrôle du respect des obligations par les parties au contrat ?
- Qu'est-ce qu'on prévoit en cas de mauvaise exécution ou non exécution du contrat ?

**En conclusion**, importance d'une analyse juridique au cas par cas pour mettre en place un dispositif PSE (en fonction du système juridique de chaque Etat).

Attention le mécanisme PSE pose parfois plus de questions qu'il n'en résout !