

## Introduction

Alexandra LANGLAIS

La notion de paiements pour services environnementaux fait aujourd'hui de plus en plus partie du vocabulaire utilisé par les pays du Sud comme du Nord<sup>1</sup>, par les sciences humaines et sociales comme celles de la nature, par les universitaires comme les gestionnaires. Ce langage aujourd'hui partagé par plusieurs champs disciplinaires mais également différents réseaux et sphères d'acteurs tranche néanmoins avec le contenu pour le moins encore sibyllin de cette notion.

Élevés au rang d'outils innovants et émergents<sup>2</sup>, les paiements pour services environnementaux (PSE) sont néanmoins encore largement identifiés par un inventaire à la Prévert<sup>3</sup> ou au travers d'exemples de « *success stories* » tels que celui de la ville de New York<sup>4</sup> ou encore celui de la société Nestlé-Vittel<sup>5</sup>. Cependant, le

1. GUINGAND A., KARSENTY A., LANGLAIS A. et POLGE M.-C., *Du Sud au Nord : regards croisés sur les paiements pour services environnementaux, synthèse des débats de l'atelier international PESMIX*, Les Cahiers de Biodiv'2050, « Initiatives », n° 2, novembre 2014.
2. Dans le cadre la COP 12 de la Convention sur la diversité biologique du 5 juin 1992, les paiements pour services environnementaux, sous l'intitulé suivant « modes de paiement pour les services écosystémiques » sont parmi les mesures envisagées pour mobiliser des ressources. Ils y sont considérés comme des « mécanismes novateurs », rapport final, UNEP/CBD/COP/12/29; en Europe, la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020 a aussi affirmé en ce sens que « les paiements pour les services écosystémiques doivent être utilisés plus largement aux niveaux de l'Union et des États membres pour promouvoir la participation du secteur privé et la gestion durable du capital naturel », Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à un programme d'action général de l'Union pour l'environnement à l'horizon 2020, « Bien vivre, dans les limites de notre planète », COM(2012) 710 final, 29 novembre 2012 (préambule, 75<sup>e</sup> considérant). Plus récemment, l'examen à mi-parcours de la stratégie européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020 soulignait que grâce au mécanisme de financement du capital naturel (Natural Capital Financing Facility), lancé récemment, LIFE soutiendra également « les financements innovants ». Parmi les projets concernés par ce dispositif, les paiements pour services environnementaux sont expressément mentionnés, [[http://ec.europa.eu/environment/life/funding/financial\\_instruments/ncff.htm](http://ec.europa.eu/environment/life/funding/financial_instruments/ncff.htm)] (consulté le 24 avril 2018).
3. LAURANS Y., LEMÉNAGER T. et AOUBID S., *Les paiements pour services environnementaux. De la théorie à la mise en œuvre, quelles perspectives dans les pays en développement ?*, Paris, Agence française de développement, coll. « À savoir », n° 7, juin 2011.
4. LAURANS Y. et AOUBID S., « L'économie au secours de la biodiversité ? La légende des Catskills revisitée », IDDRI, working paper n° 14, 12 juillet 2012, p. 5-18. Voir également, ISNARD L. et BARRAQUÉ B., « Protection de la ressource en eau par le New York City Department of Environmental Protection (DEP). Un cas d'étude des PSE aux États-Unis », [[http://eau3e.hypotheses.org/files/2010/07/NYCDEP\\_PSE.pdf](http://eau3e.hypotheses.org/files/2010/07/NYCDEP_PSE.pdf)] (consulté le 24 avril 2018).
5. Depuis les années 1990, la société qui exploite la source d'eau minérale s'est engagée dans un programme PSE afin de réduire significativement le taux de nitrates des eaux de son aquifère.

caractère novateur de cet outil apparaît égratigné dans ces deux formes d'identification. En effet, les expériences réussies de PSE se sont vues reléguées par certains auteurs au rang de simples « légendes<sup>6</sup> ». Par ailleurs, parmi les instruments identifiés comme paiements pour services environnementaux, certains ne présentent en réalité aucune originalité dès lors qu'il s'agit d'instruments utilisés depuis plusieurs années. C'est le cas en particulier des paiements agro-environnementaux et climatiques de la politique agricole commune.

Le regard critique porté sur la nouveauté de l'outil que sont les PSE peut également se traduire par l'existence d'une vision décalée entre l'économie qui le consacre comme outil à part entière et le droit qui peine à le faire. Ce décalage n'apparaît, par ailleurs, pas comblé par le fait que la notion de paiement pour services environnementaux évolue et devienne dépendante d'une autre terminologie, celle de service écosystémique. Plusieurs tentatives de définition existent, lesquelles sont largement issues du champ de l'économie, tout comme la notion d'ailleurs. Cette prédominance économique, y compris relative à la littérature consacrée aux paiements pour services environnementaux, s'explique « par le fait qu'un PSE, par définition, vise à modifier le comportement des acteurs à l'aide d'une incitation monétaire<sup>7</sup> ». L'une des premières définitions, aujourd'hui largement médiatisée des paiements pour services environnementaux, est celle de Sven Wunder<sup>8</sup>. La définition retenue explicite le principe d'une transaction volontaire entre un pourvoyeur et un bénéficiaire de services environnementaux dans un cadre préétabli. Cette définition est discutée dans ses franchises<sup>9</sup> mais le principe de base reste le même pour l'ensemble

---

La société a établi, avec l'aide d'agronomes, un cahier des charges de bonnes pratiques agricoles (qui prévoit notamment la suppression de la culture du maïs, le compostage des déjections animales...), puis elle a négocié des contrats individuellement avec les exploitants pour qu'ils changent leurs pratiques en échange de contreparties financières et foncières. Les exploitants qui s'engagent à respecter le cahier des charges reçoivent des aides financières, voient la gestion de leurs effluents prise en charge, bénéficient d'un accès gratuit aux terres agricoles rachetées par l'entreprise, etc. La conception du programme s'est révélée relativement complexe puisque le montant des paiements prend en compte le coût de production du service rendu, l'utilisation du sol, la qualité de l'eau..., mais efficace puisque dix ans ont suffi pour maîtriser le taux de nitrates dans les eaux souterraines exploitées, HELLEC F., « Revenir sur l'exemplarité de Vittel : formes et détours de l'écologisation d'un territoire agricole », *Vertigo*, vol. 15, n° 1, mai 2015, [<https://vertigo.revues.org/15912>] (consulté le 24 avril 2018).

6. LAURANS Y. et AOUBID S., « L'économie au secours de la biodiversité?... », art. cité, p. 5-18.
7. PESCHE D., BIDAUD C., MÉRAL P., Le COQ J.-F., FROGER G. et HRABANSKI M., « Dynamique des dispositifs de paiements pour services environnementaux : les apports de l'analyse des politiques publiques », *Développement durable et territoires*, vol. 7, n° 1, avril 2016, [<http://developpementdurable.revues.org/11233>] (consulté le 24 avril 2018).
8. Selon cet auteur, les paiements pour services environnementaux se définissent comme « une transaction volontaire dans laquelle un service environnemental défini (ou un usage des sols permettant d'assurer ce service) est acheté par un (ou plusieurs) acquéreur à un (ou plusieurs) fournisseur, si et seulement si ce dernier assure effectivement la provision du service (conditionnalité) », WUNDER S., « Payments for environmental services: Some nuts and bolts », CIFOR occasional paper, n° 42, Jakarta, 2005.
9. Par exemple, les paiements pour services environnementaux ont pu également être définis comme « un transfert de ressources entre des acteurs sociaux, qui vise à créer des incitations pour aligner les décisions individuelles et/ou collectives quant à l'utilisation des terres avec l'intérêt social concernant la gestion des ressources naturelles », MURADIAN R., CORBERA E., PASCUAL U., KOSOY N. et MAY P. H., « Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services », *Ecological Economics*, vol. 6, n° 69, 2010, p. 1202-1208, spéc. p. 1205.

des définitions existantes en économie. Cependant, y compris lorsque l'on parvient à dépasser les divergences terminologiques entre discipline<sup>10</sup>, ces définitions ne parviennent pas à affirmer une originalité traduisible sur le plan juridique<sup>11</sup> ni à afficher une opérationnalité juridique évidente<sup>12</sup>. La trajectoire terminologique des PSE est néanmoins loin d'être achevée. Les paiements pour services environnementaux étaient initialement destinés à assurer des sources de financement pérennes à la conservation de la biodiversité, en particulier dans les aires de conservation des pays du Sud<sup>13</sup>. Aujourd'hui, ils bénéficient d'une nouvelle aura, grâce à l'émergence de la notion de services écosystémiques, en particulier depuis le Millénaire Ecosystem Assessment<sup>14</sup>. Les services écosystémiques y sont définis comme « les services rendus par les écosystèmes pour le bien-être humain<sup>15</sup> ». Si cette dernière notion tend à raviver celle de paiements pour services environnementaux voire à lui attribuer un nouveau sens, elle scelle également sa légitimité à la sienne. En d'autres termes, en sus des réflexions sur la pertinence et les contours précis des services écosystémiques, se joue également la nature de la relation entretenue entre un outil économique, les paiements pour services environnementaux et un objet socio-écologique, la notion de service écosystémique. Cette relation a suscité de nombreux débats et critiques touchant à la marchandisation de la nature<sup>16</sup>. Dans une recherche tout à la fois d'apaisement et de clarification, les paiements pour

- 
10. KIRAT T. et VIDAL L., « Le droit et l'économie : étude critique des relations entre les deux disciplines et ébauches de perspectives renouvelées », *Annales de la régulation*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de l'Institut André Tunc », 2006, p. 47-78, [<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00004883/en/>] (consulté le 24 avril 2018) ; KOUBI G., « Mots du droit et maux de l'économie : la déficience traductologique de la terminologie officielle », in *Études en l'honneur du professeur Michel Bazex. Droit et économie, interférences et interactions*, Paris, Litec, 2009, p. 173-185.
  11. LANGLAIS A., « Les paiements pour services environnementaux comme nouveau contrat environnemental ? », in BOUTONNET M. (dir.), *Le contrat et l'environnement. Étude de droit interne, international et européen*, Marseille, PUAM, 2014, p. 185-215.
  12. LANGLAIS A., « Libres propos conclusifs sur la dette écologique », *Vertigo*, hors-série n° 26, septembre 2016, [<https://vertigo.revues.org/17500>] (consulté le 24 avril 2018) ; LANGLAIS A., « Natural capital: valuation and payments for ecosystems services », in MORGERA E. et RAZZAQUE J. (dir.), *Biodiversity and nature protection*, Elgar Encyclopedia of environmental law, Bristol, Edward Elgar, 2017, p. 81-94.
  13. Ces travaux ont été conduits dans le cadre du programme Serena « services environnementaux et usage de l'espace rural » (2009-2013) soutenu par le programme ANR « SYSTERRA – Écosystèmes, territoires, ressources vivantes et agricultures » et coordonné par P. Méral, [<http://www.serena-anr.org/>] (consulté le 24 avril 2018). Voir en particulier, la fiche « repère pour l'action » n° 6, « paiements pour services environnementaux ».
  14. MEA, 2005.
  15. L'objectif scientifique de ce MEA a été de parvenir à une évaluation internationale des écosystèmes nécessitant de s'entendre sur une méthodologie commune en vue de capitaliser l'ensemble des données et avancées scientifiques des années 1980 aux années 1990 en écologie et en économie. L'un des apports les plus significatifs a été de dresser une typologie de ces services. Vingt-quatre services au total ont pu être identifiés, lesquels ont été regroupés en quatre grands groupes de service. Il s'agit respectivement des services d'approvisionnement tels que la nourriture, les services de régulation tels que la régulation des crues ou celle climatique, les services de soutien tels que la formation et la stabilité des sols. Il s'agit enfin des services culturels au sein desquels figurent notamment les plaisirs récréatifs et culturels.
  16. MC AFEE K., « Selling Nature to save it? Biodiversity and green developmentalism », *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 17, n° 2, 1999, p. 133-154 ; DEMPSEY J. et ROBERTSON M. M., « Ecosystem services: Tensions, impurities and points of engagement within neoliberalism », *Progress in Human Geography*, vol. 36, n° 6, p. 758-779.

services environnementaux tendent désormais à se définir non plus comme les paiements pour services écosystémiques mais comme les paiements pour une action humaine de préservation ou de maintien de services écosystémiques<sup>17</sup>. Est ainsi rappelé explicitement le paiement de l'action humaine en faveur de l'environnement à l'origine de la notion de paiement pour services environnementaux ainsi que la nouvelle finalité de ce paiement : la préservation et le maintien de services écosystémiques.

Cette rencontre entre deux services qui se veulent complémentaires apparaît en réalité animée par un intérêt commun : celui de contribuer au bien-être humain. D'un côté, les services écosystémiques sont définis comme étant les services rendus par la nature pour le bien-être humain et de l'autre, les services environnementaux sont présentés comme les services que les humains rendent à la nature<sup>18</sup>. Or, dans la mesure où ces derniers visent plus spécifiquement l'action humaine en faveur de la protection et du maintien des services écosystémiques, les services environnementaux s'attachent dès lors à satisfaire une vision orientée de préservation de la nature : celle destinée au bien-être humain. De ce fait, loin de l'idée de services rendus par les hommes à la nature, ces services se réduiraient en réalité à des services entre humains. Ainsi, logiquement, les paiements pour services environnementaux peuvent être également touchés par les critiques formulées à l'encontre des services écosystémiques : celle d'une vision utilitariste et anthropocentrée<sup>19</sup> de la nature par exemple. En effet, dans le sillage des inquiétudes liées à l'évincement de la biodiversité par les services écosystémiques<sup>20</sup>, les paiements pour services environnementaux pourraient également faire de l'ombre voire supplanter d'autres formes de financement : ceux en faveur de la nature qui n'ont pas d'utilité immédiate pour l'homme.

Ce retour sur l'émergence de cet outil et de ses contours définitionnels invite à sonder le besoin d'interdisciplinarité et plus spécifiquement la place du droit dans cette interdisciplinarité. Par ailleurs, réfléchir à la juridicité de cet outil dépasse en réalité une réflexion axée sur cet instrument pour interroger plus largement les soubassements du droit de l'environnement.

17. GUINGAND A. et al., *Les paiements pour préservation des services écosystémiques comme outil de conservation de la biodiversité. Cadres conceptuels et défis opérationnels pour l'action*, Les Cahiers de Biodiv'2050, « Comprendre », n° 1, février 2014.
18. TEYSSÈRE A., COUVET D. et WEBER J., « Le pari de la réconciliation », in BARBAULT R., CHEVASSUS-AU-LOUIS B. et TEYSSÈRE A. (dir.), *Biodiversité et changements globaux*, Paris, ADPF, 2004, p. 180-188; A. Karsenty, « Les PSE dans les pays en développement : compenser ou récompenser ? », dans cet ouvrage.
19. DOUSSAN I., « La représentation juridique de l'environnement et la nomenclature des préjudices environnementaux », in NEYRET L. et MARTIN G. J. (dir.), *La nomenclature des préjudices environnementaux*, Paris, LGDJ, 2012, p. 107 : « il y aurait un risque à réduire la prise en compte de l'environnement dans le droit aux seuls éléments naturels que l'on estime actuellement utiles à l'homme qu'il s'agisse d'une utilité vitale, économique culturelle ou spirituelle » ; HERVÉ-FOURNEREAU N. et LANGLAIS A., « Can the Concept of Ecosystem Services Promote New Synergies between European Strategies on Climate and Biodiversity? », in MAES F., CLIQUET A., DU PLESSIS W. et MCLEOD-KILMURRAY H. (dir.), *Biodiversity and climate change, Linkages at international, national and local levels*, Cheltenham, Edward Elgar, 2013, p. 65-93; KEULARTZ J., « The emergence of enlightened anthropocentrism in ecological restoration », *Nature and Culture*, vol. 7, n° 1, 2012, p. 48-71; SILVERTOWN J., « Have ecosystem services been oversold? », *Trends in ecology & evolution*, vol. 30, n° 11, 2015, p. 641-648.
20. MARIS V., *Nature à vendre : limites des services écosystémiques*, Paris, Quae, 2014.

## I. Le besoin d'interdisciplinarité et la place du droit dans cette interdisciplinarité

Renouvelée et portée par la notion de services écosystémiques, celle de paiement pour services environnementaux se trouve également aux prises avec les incertitudes de cette notion. Susceptibles d'être qualifiées de notion ou de concept « nomade<sup>21</sup> », au sens d'Isabelle Stengers par leur capacité à passer d'une science à l'autre, ces terminologies peuvent également s'imprégner ou se charger de significations nouvelles ou divergentes selon les attentes scientifiques et ne peuvent ainsi offrir une vision unifiée et stabilisée de compréhension de la nature ou de la biodiversité et de notre lien à elle. Ce nomadisme scientifique des services écosystémiques et des notions qu'ils emportent dans leur sillage peut également avoir des conséquences sur l'attention portée à ces concepts : d'instruments pédagogiques, ils peuvent évoluer comme objectifs ou outils de politique publique.

Dès lors, pour explorer les dimensions juridiques des paiements pour services environnementaux, il s'avérait insuffisant de s'arrêter sur l'entrée des services écosystémiques dans le droit ; cette donnée ne pouvait suffire en elle-même. En effet, une interdisciplinarité au sens d'« articulation de savoirs<sup>22</sup> » pour explorer et comprendre la juridicité des paiements pour services environnementaux s'imposait et s'impose toujours pour au moins deux raisons. La première des raisons, la plus évidente, est qu'au moment du colloque, seule la notion de service écosystémique apparaissait dans les textes juridiques. Non assortie d'une définition juridique généralisable, elle ne pouvait ainsi prétendre servir de base de réflexion solide aux questionnements juridiques des paiements pour services environnementaux. La loi française sur la reconquête de la biodiversité du 8 août 2016<sup>23</sup> a inséré depuis la notion de services environnementaux<sup>24</sup>. L'introduction d'une autre facette du service, dépourvue également de définition, renforce en réalité les besoins d'une réflexion interdisciplinaire<sup>25</sup> pour mieux saisir la spécificité, la trajectoire

21. STENGERS I. (dir.), *D'une science à l'autre. Des concepts nomades*, Paris, Éditions du Seuil, coll. « Science ouverte », 1987.

22. BRUNET P., « Présentation », in BOTTINI E., BRUNET P. et ZEVOUNOU L. (dir.), *Usages de l'interdisciplinarité en droit*, Paris, Presses universitaires de Paris Ouest, 2014, p. 9.

23. Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, *JORF* n° 0184, 9 août 2016.

24. Selon l'article L. 110-1-II-8° du Code de l'environnement introduit par la loi « biodiversité » : « Le principe de complémentarité entre l'environnement, l'agriculture, l'aquaculture et la gestion durable des forêts, selon lequel les surfaces agricoles, aquacoles et forestières sont porteuses d'une biodiversité spécifique et variée et les activités agricoles, aquacoles et forestières peuvent être vecteurs d'interactions écosystémiques garantissant, d'une part, la préservation des continuités écologiques et, d'autre part, des services environnementaux qui utilisent les fonctions écologiques d'un écosystème pour restaurer, maintenir ou créer de la biodiversité. » LANGLAIS A., « Le principe de complémentarité entre l'agriculture et l'environnement comme nouvelle forme d'expression de l'agriculture durable ? », in DEMEESTER M.-L. et MERCIER V. (dir.), *De la production à une alimentation responsable*, t. II, Marseille, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2018, p. 29-45.

25. Il existe toutefois plusieurs nuances de partage des points de vue entre disciplines : interdisciplinarité, pluridisciplinarité, ou encore transdisciplinarité ; sur cette distinction, OST F. et VAN DE KERCHOVE M., *Jalons pour une théorie critique du droit*, Bruxelles, PUSL, 1987, p. 70 ; au sujet de la transdisciplinarité, MORIN E., « Sur la transdisciplinarité », *Revue du MAUSS*, n° 10 : « Guerre et paix entre les sciences. Disciplinarité, inter et transdisciplinarité », 1997, p. 21 et suiv.

et les enjeux de ces deux terminologies aujourd'hui connectées mais initialement conçues différemment. Il s'agit dès lors d'envisager les paiements pour services environnementaux à la lumière des interrogations posées par Michel Foucault pour identifier un lien entre un sujet et un objet de connaissance : « Comment le sujet a-t-il été établi, à différents moments et dans quels contextes institutionnels, comme un objet de connaissance possible, souhaitable ou même indispensable<sup>26</sup> ? »

La seconde raison ou ambition quant au besoin d'interdisciplinarité dans l'analyse de la juridicité des paiements pour services environnementaux vise également à placer le droit non comme un réceptacle, une « caisse enregistreuse » des idées ou réflexions à acter mais comme l'un des savoirs<sup>27</sup> avec lequel dialoguer. Cette ambition coïncide avec le fait que les paiements pour services environnementaux s'invitent de plus en plus largement dans les discours institutionnels et s'imposent comme faisant partie de la palette des outils économiques disponibles. Dans un article collectif intitulé « Pour une recherche juridique critique, engagée et ouverte », plusieurs juristes soulignaient qu'« il est nécessaire que les juristes comprennent et expliquent les débats sociaux contemporains et qu'ils puissent s'y impliquer » et de rappeler que « la plus noble des traditions est [...] celle de l'engagement des juristes pour combattre, par le droit et la pensée juridique, l'exercice autoritaire et abusif du pouvoir ». À cet effet, la recherche juridique a également pour mission « d'éclairer l'opinion des citoyens sur les avantages ou les inconvénients de telle ou telle norme au regard de leurs objectifs<sup>28</sup> ».

L'intérêt porté aux paiements pour services environnementaux était jusqu'à peu l'affaire des économistes. Les juristes ne s'y intéressaient pas ou peu considérant tout simplement l'objet ou l'outil hors du champ du droit. Pourtant, se soucier de la conception de cet outil comme de sa mise en œuvre sous un regard juridique offre un terrain de réflexion riche pour la recherche en droit tant sur le plan conceptuel<sup>29</sup> que sur celui de la technique juridique. En effet, la réflexion sur les paiements pour services environnementaux invite d'un côté à s'intéresser aux évolutions du droit et son lien avec le réel (écologique mais également social). En ce sens, le droit est amené à légitimer sur le plan écologique et social un paiement. Au-delà de sa fonction, c'est également sa structure qui interpelle : la place réservée à la transaction et non à la norme unilatérale<sup>30</sup> place plus largement la réflexion dans l'opposition entre holisme et individualisme<sup>31</sup> mais également entre unité et casuistique. Plus large-

26. FOUCAULT M., « Subjectivité et vérité » in *Dits et Écrits*, t. II : 1976-1988, Paris, Gallimard, coll. « Quarto », p. 1032.

27. Plusieurs auteurs ont fait mention de l'existence d'un « savoir juridique », ATIAS C., *Épistémologie juridique*, Paris, PUF, 1<sup>re</sup> éd., 1985; AMSELEK P., « La part de la science dans les activités des juristes », *Recueil Dalloz*, n° 39, 1997, p. 337-342.

28. FIELD A. S. et MUNAGORRI R., « Pour une recherche juridique critique, engagée et ouverte », *Recueil Dalloz*, 2010, p. 1505-1507.

29. PARAIN-VIAL J., « Note sur l'épistémologie des concepts juridiques », *Archives de philosophie du droit*, Paris, Sirey, 1959, p. 131.

30. LANGLAIS A., « Les paiements pour services environnementaux, une nouvelle forme d'équité environnementale pour les agriculteurs ? Réflexions juridiques », *Revue environnement et développement durable*, n° 1, janvier 2013, p. 32-41.

31. BERTHELOT J.-M., *Épistémologie des sciences sociales*, Paris, PUF, 2012, et plus spécialement chap. III, VALADE B., « De l'explication dans les sciences sociales, holisme et individualisme ».

ment, l'appel à la mise en œuvre de paiements pour services environnementaux, à différentes échelles d'action, peut également s'analyser comme un appel au droit.

S'il s'agit d'un appel aux techniques juridiques et en particulier à celles contractuelles, s'intéresser à la juridicité de cet outil ne se limite en réalité pas à cet aspect. En effet, l'émergence de cet instrument questionne également les soubassements du droit de l'environnement.

## II. Les soubassements du droit de l'environnement interrogés par l'émergence des paiements pour services environnementaux

Le droit de l'environnement est habitué à composer avec l'écologie et l'économie, composantes que l'on retrouve également dans les paiements pour services environnementaux. Cependant, les caractéristiques de ces derniers réveillent d'anciennes problématiques ou en posent de nouvelles de nature à questionner les fondements actuels du droit de l'environnement. D'une part, le recours à l'outil des paiements pour services environnementaux implique de repenser plus largement les modes opératoires de protection juridique de l'environnement et les modèles de protection de l'environnement. En l'espèce, s'agit-il d'un droit de l'environnement appliqué à une activité ou d'un droit agricole écologisé ?

D'autre part, l'idée profonde ou au moins idéalisée véhiculée par les paiements pour services environnementaux, celle de rémunérer les services environnementaux fournis par un agent donné, serait susceptible de bousculer les fondements actuels du droit de l'environnement. Les activités de protection de l'environnement sont considérées comme relevant de l'intérêt général<sup>32</sup>. La reconnaissance de cette valeur d'intérêt général accordée à la protection de l'environnement constitue selon Michel Prieur l'un des « principes fondateurs » du droit de l'environnement<sup>33</sup>. La malléabilité de cette notion d'intérêt général a permis de s'adapter aux attentes et besoins sociaux en intégrant l'environnement<sup>34</sup>. Difficile à saisir, bien que considérée comme « la pierre angulaire de l'action publique<sup>35</sup> », cette notion se détermine par sa finalité : « la meilleure satisfaction collective de valeurs partagées<sup>36</sup> » ou « ce qui est pour le bien commun, à l'avantage de tous<sup>37</sup> ». Le fait que la protection de l'environnement ait pu s'inscrire dans cette notion a pu être perçu comme un « mouvement de novation de l'intérêt général sous l'effet des thématiques environnementales<sup>38</sup> ». Ceci s'est notamment traduit par la reconnaissance de nouvelles valeurs telles que le droit des générations futures, le développement durable et le

32. Article L. 110-1 du Code de l'environnement.

33. PRIEUR M., *Droit de l'environnement*, Paris, Précis Dalloz, 6<sup>e</sup> éd., 2011, p. 63.

34. TRUCHET D., *Droit administratif*, Paris, PUF, coll. « Thémis », 3<sup>e</sup> éd., 2010, p. 71.

35. CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 1999. Jurisprudence et avis de 1998. L'intérêt général*, Paris, La Documentation française, 1999, p. 245.

36. ALLAND D. et RIALS S. (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2<sup>e</sup> éd., 2007, p. 839. Entrée « intérêt ».

37. CORNU G., *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 10<sup>e</sup> éd., 2014, p. 563.

38. VAN LANG A., « L'intérêt général de l'humanité : évanescence d'un concept en droit de l'environnement » in *Mélanges en l'honneur de D. Truchet. L'intérêt général*, Paris, Dalloz, 2015, p. 626.

patrimoine commun<sup>39</sup>. Au nom de l'intérêt général environnemental, les actions juridiques prises ont également évolué. Ceci ne reflète-t-il pas une autre facette de ce « mouvement de novation de l'intérêt général sous l'effet des thématiques environnementales » ?

L'idée portée par les paiements pour services environnementaux pourrait-elle s'analyser comme une étape supplémentaire dans ce mouvement ? En premier lieu, dans la mesure où l'intérêt général constitue l'un des fondements du droit public<sup>40</sup>, il est apparu naturel que la protection de l'environnement soit l'affaire de l'État. L'intérêt général a, en effet, déterminé et fondé la légitimité de l'action de l'État en faveur de la protection de l'environnement<sup>41</sup>. En deuxième lieu, l'intérêt général environnemental s'est imposé comme étant également l'affaire des acteurs privés par le biais du contrat<sup>42</sup>, « moteur de l'intérêt général » et « instrument par lequel la hiérarchie des intérêts est légitimée au nom de l'intérêt général<sup>43</sup> ». Dès lors, la participation à l'intérêt général environnemental n'apparaît plus seulement véhiculée par un droit de police administrative ni comme l'apanage de la sphère publique<sup>44</sup>. En troisième lieu, l'idée de rémunération associée aux paiements pour services environnementaux, en sus du recours à la formule contractuelle, introduit une nouvelle dimension susceptible de modifier le rapport à l'intérêt général environnemental. L'existence d'une rémunération n'est pas incompatible en soi avec l'exercice d'une activité d'intérêt général. Elle peut, d'une certaine manière, contribuer à professionnaliser une action menée en faveur de la protection de l'environnement<sup>45</sup>. Cependant, elle pose néanmoins, la question du statut du bénéficiaire de cette rémunération : devient-il salarié de l'État ? Dans l'hypothèse d'un entrepreneur agricole, la question aurait de quoi surprendre ! Dans le même temps, le caractère d'intérêt général d'une activité renvoie également à un certain degré

39. CONSEIL D'ÉTAT, *Réflexions sur l'intérêt général. Rapport public 1999*, Paris, La Documentation française, coll. « Études et documents du Conseil d'État », n° 50, 1999, p. 287.

40. RANGEON F., *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Economica, coll. « Politique comparée », 1986, p. 21 et suiv.

41. Ce fondement ne s'est néanmoins pas concrétisé par la reconnaissance d'un service public environnemental, bien que des évolutions majeures aient été perceptibles en ce sens. RADIGUET R., « Réflexions sur la notion de service public environnemental », in NAIM-GESBERT E., MAISONNEUVE M. et Aoustin T. (dir.), *La protection de la biodiversité outre-mer. Approches pluridisciplinaires*, Marseille, PUAM, 2012, p. 238; CAUDAL S., « À la recherche du service public en droit de l'environnement », in *Mélanges Du Bois de Gaudusson*, Bordeaux, PUB, 2013, p. 891 et suiv.; MESCHÉRIAKOFF A.-S., « L'apparition du service public de la protection de l'environnement », in *Mélanges Prieur*, Paris, Dalloz, 2007, p. 309; FÉVRIER J.-M., « Consécration d'un service public local de la protection de l'environnement », *Environnement*, n° 4, comm. n° 69, avril 2008. Sur une vision croisée avec les PSE, LANGLAIS A., « Les paiements pour services environnementaux comme exemple de contrats environnementaux », in BOUTONNET M. (dir.), *Le contrat et l'environnement*, Marseille, PUAM, 2014, p. 185-215.

42. BOUTONNET M., « Le contrat et le droit de l'environnement », *RTD Civ.*, n° 1, 2008, p. 1.

43. MEKKI M., *L'intérêt général et le contrat. Contribution à une étude de la hiérarchie des intérêts en droit privé*, Paris, LGDJ, 2004, p. 74.

44. BOUTONNET M. (dir.), *Le contrat et l'environnement*, op. cit., introduction de l'ouvrage.

45. LANGLAIS A., « Les paiements pour services environnementaux comme réponse pertinente en faveur d'une agriculture durable ? », in DEMEESTER M.-L. et MERCIER V. (dir.), *Agriculture durable : contributions juridiques, scientifiques et économiques pour l'élaboration d'un cadre normatif*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 399. Ceci est une opposition à la qualification de « jardiniers de la nature », COLLOMB G., « Les agriculteurs, jardiniers de la nature ? », *Études rurales*, n° 66, 1977, p. 37-42.



de désintéressement. Cette logique est respectée avec la notion d'aide environnementale ou agro-environnementale. Cela implique bien un paiement. Cependant, celui-ci est déconnecté de la réalité de l'action ou du service rendu en faveur de l'environnement. En effet, l'aide octroyée, si elle implique un apport monétaire, est de l'ordre du soutien, de la compensation, de l'appui, de l'assistance. Il s'agit donc d'une indemnisation de la perte financière associée aux engagements pris et non d'un paiement en considération de la valeur du service environnemental rendu<sup>46</sup>. À l'inverse, l'établissement d'une rémunération correspondant au service rendu poserait nécessairement la question du niveau de désintéressement et donc du profit réalisé au nom d'une activité d'intérêt général.

Dans cette hypothèse pour le moment encore ignorée par la législation française<sup>47</sup>, une telle évolution ou revendication en faveur d'une rémunération pour services environnementaux rendus pourrait s'analyser comme une mutation de l'intérêt général environnemental. Cette transformation pourrait impliquer une division au sein de l'intérêt général environnemental et par là même au sein du droit de l'environnement en consacrant un droit tourné vers la maximisation des services écosystémiques et dont les PSE seraient les instruments. Pour autant, cette mutation de l'intérêt général environnemental pourrait également célébrer une conception culturelle de l'intérêt général qui ne serait plus celle « à la française » héritée du contrat social de Jean-Jacques Rousseau<sup>48</sup>. La domination anglo-saxonne des modes de gestion environnementaux à l'échelle internationale et européenne se diffuserait-elle jusqu'au cœur des fondements du droit français de l'environnement ? En effet, deux conceptions de l'intérêt général sont généralement opposées : celle française, « d'essence volontariste » exige le « dépassement des intérêts particuliers »<sup>49</sup>; celle anglo-saxonne, américaine en particulier « d'inspiration utilitariste, ne voit dans l'intérêt commun que la somme des intérêts particuliers, laquelle se déduit spontanément de la recherche de leur utilité par les agents économiques<sup>50</sup> ».

En définitive, les paiements pour services environnementaux s'avèrent être un point d'observation du droit de l'environnement particulièrement riche dépassant le simple regard porté sur l'outil. En effet, ils permettent d'appréhender les

46. Les paiements agro-environnementaux et climatiques « indemnisent les bénéficiaires pour une partie ou la totalité des coûts supplémentaires et des pertes de revenus résultant des engagements pris », art. 28 § 6 du règlement n° 1305/2013/UE relatif au soutien au développement rural par le FEADER et abrogeant le règlement n° 1698/2005/CE du conseil, *JOUE* L 347, 20 décembre 2013. Cet article prévoit également que « le cas échéant, ils peuvent également couvrir les coûts de transaction à concurrence d'une valeur maximale de 20 % de la prime versée pour les engagements agro-environnementaux et climatiques », LANGLAIS A., « Les paiements pour services environnementaux comme réponse pertinente en faveur d'une agriculture durable ? », art. cité, p. 404. BOY L., « Contrat agri-environnemental : aide ou rémunération ? », *Economie rurale*, vol. 260, n° 1 : « Le droit rural. Analyses économiques, juridiques, sociologiques », 2000, p. 52-65.

47. La législation française a bien consacré la notion de service environnemental aux côtés de celle de service écosystémique, sans pour autant s'aventurer sur le terrain de leur rémunération.

48. ROUSSEAU J.-J., *Du contrat social*, Paris, Libro, coll. « Philosophie », 2013.

49. CHEVALLIER J., « Le concept d'intérêt en sciences administratives », in GÉRARD P., OST F. et VAN DE KERCHOVE M., *Droit et intérêt*, t. 1 : *Approche interdisciplinaire*, Bruxelles, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, 1990, p. 143.

50. CONSEIL D'ÉTAT, *Reflexions sur l'intérêt général. Rapport public 1999*, op. cit., présentation introductive.

passerelles entre les champs disciplinaires et d'aborder une dimension prospective voire prédictive mais également critique du droit de l'environnement et de son évolution. Bien que le terrain agricole ne soit pas le seul domaine concerné par les paiements pour services environnementaux, il s'est révélé particulièrement fertile pour analyser l'émergence de cet outil et de ses différentes acceptations<sup>51</sup> mais également pour appréhender la notion de service environnemental<sup>52</sup> et son lien avec les services écosystémiques<sup>53</sup>. Tout en évitant l'écueil de la définition à tout prix des paiements pour services environnementaux pour satisfaire un besoin de sécurité juridique (contribution préliminaire), l'analyse à partir des paiements pour services environnementaux s'est attachée à l'émergence de la notion à différentes échelles géographiques ainsi qu'aux enjeux transversaux qui la traversent tels que les droits fonciers, l'équité, la marchandisation (partie I). La politique agricole commune a été retenue comme un terrain d'observation fertile pour appréhender la dimension territoriale, le lien avec d'autres notions économiques telles que celle des biens publics ou encore de la patrimonialité des droits à paiements (partie II). Parce que l'outil paiements pour services environnementaux renvoie à la technique juridique, le contrat comme instrument privilégié des paiements pour services environnementaux a été particulièrement examiné (partie III). Enfin, au regard de l'enjeu environnemental articulé autour d'une combinaison entre services (ceux environnementaux et ceux écosystémiques), un regard spécifique a été porté à l'objet environnemental potentiellement concerné par les paiements pour services environnementaux (la pollinisation, l'eau...) [partie IV]. Tous ces aspects que cet ouvrage propose d'explorer sont autant de défis que les auteurs ont accepté de relever. Qu'ils en soient vivement remerciés.

51. Voir par exemple, FAO, *The State of Food and Agriculture. Paying farmers for environmental services*, Rome, FAO, coll. « Agriculture series », n° 38, 2007. Voir également, dans la législation européenne, un lien établi entre l'activité agricole et la notion de service, règlement n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), *JOUE L 277*, 21 octobre 2005.

52. L'introduction de la notion de service environnemental dans la loi française sur la biodiversité (la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages) est directement associée à l'activité agricole. Il s'agit du principe de complémentarité entre l'environnement, l'agriculture, l'aquaculture et la gestion durable des forêts (art. L. 110-1-11-8° du Code de l'environnement).

53. Voir contribution préliminaire.