



LES INITIATIVES INNOVANTES POUR LE FINANCEMENT DE LA BIODIVERSITÉ

SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE

RAPPORT D'EXPERTISE



Le rapport complet est disponible en ligne sur le site France Diplomatie :

www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications/publications/enjeux-planetaires-cooperation/rapports/

Ce document est la synthèse d'un rapport final établi à la demande du ministère des Affaires étrangères et du Développement international.

Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle.

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés, y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Remerciements

Les auteurs tiennent ici à remercier l'ensemble des interlocuteurs rencontrés pour leur disponibilité et la qualité de leurs contributions.



LES INITIATIVES INNOVANTES POUR LE FINANCEMENT DE LA BIODIVERSITÉ

Synthèse de l'étude

Rapport réalisé par :

Judicaël Fétiveau, Alain Karsenty (CIRAD),
Aurélien Guingand (CDC Biodiversité),
Christian Castellanet (GRET).



Table des matières

Chapitre 1 La problématique du financement de la biodiversité.....	6
1.1 Un phénomène de perte de biodiversité attesté et dont l'origine anthropique est reconnue.....	6
1.2 L'évolution de la stratégie internationale de lutte contre l'érosion de la biodiversité.....	7
1.3 Un différentiel entre besoins et capacités de financement encore mal appréhendé mais conséquent	7
1.4 La valorisation de la biodiversité et des services écosystémiques.....	8
Chapitre 2 Revue des initiatives innovantes pour le financement de la biodiversité	10
2.1 Le périmètre des financements innovants pour la biodiversité	10
2.2 Cartographie des initiatives innovantes et évaluation de leur potentiel	11
Chapitre 3 Les marchés verts	15
3.1 Certifier des produits ou des filières.....	15
3.2 Labelliser les territoires.....	16
Chapitre 4 La conversion des subventions néfastes.....	17
4.1 Identifier les subventions néfastes pour la biodiversité.....	17
4.2 Opérationnaliser la réforme des subventions néfastes	18
Chapitre 5 La surcompensation des atteintes à la biodiversité	20
5.1 Principes et modalités de compensation.....	20
5.2 Clauses de sauvegardes et de garanties.....	21
5.3 Compensation en nature, principe de surcompensation et mise en place d'un fonds international	21
Chapitre 6 Conclusions	23
6.1 Les marchés de produits verts	23
6.2 La conversion des subventions néfastes	24
6.3 La surcompensation des atteintes à la biodiversité.....	24
Sigles et abréviations	26

Chapitre 1

LA PROBLÉMATIQUE DU FINANCEMENT DE LA BIODIVERSITÉ

La question des financements innovants pour la biodiversité s'inscrit dans la problématique plus large du financement de la lutte contre la perte de diversité du vivant, à l'échelle des espèces, des écosystèmes et des gènes. En adoptant la Convention sur la diversité biologique (CDB), à l'occasion du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992, la communauté internationale a endossé les objectifs :

- de conservation de la biodiversité ;
- de son utilisation durable ;
- du partage équitable des avantages qui découlent de l'utilisation des ressources génétiques, comme enjeu de gouvernance mondiale.

En tant que bien public global, le maintien de la biodiversité justifie la mise en place de mécanismes de transferts financiers internationaux, au même titre que la lutte contre le changement climatique ou la désertification qui affectent de manière proportionnellement plus importante les pays en développement.

Parce qu'elle assure le maintien de nombre de fonctions écologiques, la biodiversité fournit des services essentiels au bien-être humain et à la croissance économique. Malgré son importance fondamentale consacrée par l'adoption de la CDB, elle continue de s'appauvrir. Reconnaisant le besoin urgent d'agir, les Parties à la convention ont adopté en 2010 un Plan stratégique pour la biodiversité 2011-2020, comprenant 20 objectifs ambitieux (dits « d'Aichi »)¹, et l'Assemblée générale des Nations unies a déclaré la période 2011-2020 « Décennie des Nations unies pour la biodiversité ». Consacré au financement du plan stratégique, le dernier objectif d'Aichi s'inscrit dans la Stratégie de mobilisation de ressources adoptée en 2008 dont les objectifs chiffrés devraient être précisés en octobre 2014, à l'occasion de la prochaine Conférence des Parties (COP 12) de la CDB en Corée du Sud.

1.1 Un phénomène de perte de biodiversité attesté et dont l'origine anthropique est reconnue

Il existe aujourd'hui un consensus scientifique sur la réalité du phénomène de perte de biodiversité (mesuré notamment à partir de l'évolution des populations d'espèces), dont l'ampleur et les effets sont discutés en raison du caractère partiel des inventaires disponibles et de la difficulté à établir des seuils de pertes critiques pour la survie des espèces ou le maintien des fonctions écologiques. Si l'évolution du vivant procède de phénomènes de spéciation et d'extinction, le taux d'extinction des espèces au siècle passé est au moins cent fois supérieur aux taux antérieurs, laissant entendre que nous serions entrés dans une sixième vague d'extinction massive dans l'histoire de notre planète – la première d'origine anthropique.

L'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire (2005) est le reflet du consensus sur les principaux facteurs d'érosion de la biodiversité. La perte et la fragmentation des habitats liés au changement d'affectation des sols et aux infrastructures (agriculture, aménagements hydroélectriques, urbanisation), la surexploitation des ressources renouvelables et la prolifération d'espèces invasives sont des causes bien connues. La pollution avait été jusqu'alors largement sous-estimée tandis que le changement climatique est d'ores et déjà une cause majeure de perte de biodiversité. Ces facteurs tendent à se renforcer mutuellement, mais leur impact varie selon les espèces et les écosystèmes, ce qui complique la construction de scénarios d'évolution de la biodiversité et l'évaluation des politiques publiques.

Plus globalement, le phénomène de perte de biodiversité est lié à des **modes de consommation et de production non durables**. Dans les pays émergents et en développement, les

1 - www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-FR.pdf

perspectives de croissance démographique et l'adoption de modes de consommation similaires à ceux des pays industrialisés laissent entrevoir un scénario de perte accélérée de biodiversité. Certains des leviers de la transition vers une économie verte peuvent alimenter le phénomène, comme la demande en biocarburants de première génération, facteur potentiel de déforestation. Permettant en théorie de limiter la conversion des milieux, l'intensification agricole s'accompagne parfois d'une extension des cultures (effet rebond) limitant les réductions d'impacts escomptées à l'échelle globale.

1.2 L'évolution de la stratégie internationale de lutte contre l'érosion de la biodiversité

Le Plan stratégique pour la biodiversité 2011-2020 adopté par les Parties à la CDB consacre le passage d'une approche centrée sur des projets de conservation de la biodiversité remarquable au sein d'aires protégées à l'intégration dans les politiques publiques des enjeux de conservation et d'utilisation durable de l'ensemble de la biodiversité au bénéfice du plus grand nombre. Formalisée dans des stratégies et des plans d'action nationaux pour la biodiversité, cette nouvelle approche cible ainsi l'ensemble des facteurs directs et indirects d'érosion de la biodiversité.

Les 20 objectifs d'Aichi s'organisent en effet autour de cinq buts stratégiques :

- A – s'attaquer aux causes sous-jacentes de la perte de biodiversité en l'intégrant dans les politiques publiques ;
- B – réduire les pressions directes des activités économiques sur la biodiversité et encourager son utilisation durable ;
- C – améliorer l'état de la biodiversité en sauvegardant les écosystèmes, les espèces et la diversité génétique ;
- D – accroître les avantages pour tous de la biodiversité par la restauration des écosystèmes ;
- E – renforcer la mise en œuvre de ces objectifs grâce à la planification participative, à la gestion des connaissances, au renforcement des capacités ainsi qu'à « l'augmentation considérable de la mobilisation des ressources financières »².

Ces objectifs sont fortement imbriqués : réduire les pertes en amont diminue les besoins en aval.

1.3 Un différentiel entre besoins et capacités de financement encore mal appréhendé mais conséquent

1.3.1 Des besoins de financement à affiner

À l'échelle des pays éligibles au Fonds pour l'environnement mondial (FEM), le mécanisme financier de la CDB, les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs d'Aichi dans les seuls pays en développement sont estimés entre 74 et 191 milliards de dollars sur la période 2014-2018. À l'échelle mondiale, le panel de haut niveau présidé par Pavan Sukhdev estime qu'il faudrait mobiliser de 150 à 440 milliards de dollars par an sur la période 2013-2020, pour deux tiers en dépenses d'investissement et un tiers en dépenses récurrentes.

L'échelle des investissements au niveau mondial entre 2013 et 2020 varie de quelques centaines de millions à 15 milliards de dollars pour chacun des objectifs relevant de la mise en place de conditions habilitantes (buts stratégiques A et E, et objectif 16). Pour la conservation, les investissements nécessaires vont de plusieurs dizaines de milliards pour les objectifs de la protection des espèces et de conservation de la diversité génétique dans les agrosystèmes à plus de 100 milliards pour l'extension du réseau des aires protégées. La réalisation de chacun des objectifs contribuant à la réalisation des buts stratégiques de réduction des pressions directes (par les activités agricoles, sylvicoles et halieutiques) et de restauration des écosystèmes critiques pour leurs services (notamment l'approvisionnement en eau) se chiffre aussi en plusieurs centaines de milliards. La fourchette des estimations est parfois très large en raison de la diversité des méthodologies possibles d'évaluation des coûts, de l'imbrication entre objectifs et des synergies possibles entre politiques sectorielles.

2 - Objectif 20 d'Aichi : « D'ici à 2020 au plus tard, la mobilisation des ressources financières nécessaires à la mise en œuvre effective du Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique de toutes les sources et conformément au mécanisme consolidé et convenu de la Stratégie de mobilisation des ressources, aura augmenté considérablement par rapport aux niveaux actuels. Cet objectif fera l'objet de modifications en fonction des évaluations des besoins de ressources que les Parties doivent effectuer et notifier. »

1.3.2 Des financements actuels principalement publics, insuffisants et mal répartis

La seule cartographie globale des flux de financement de la biodiversité disponible à ce jour a été dressée par le *Little Biodiversity Finance Book* du Global Canopy Programme dont la première édition fut présentée en 2010 lors de la COP 10 à Nagoya. Dans sa dernière édition, 52,5 milliards de dollars étaient comptabilisés en 2010 au titre du financement de la biodiversité, en hausse par rapport à la première édition en raison notamment d'améliorations dans la collecte de données sur le financement de la biodiversité.

Près de la moitié des financements (25,5 milliards de dollars) étaient affectés à la gestion des aires protégées et à la restauration de bassins versants à partir de budgets nationaux. Cette proportion atteint les trois quarts si l'on y ajoute le verdissement des subventions agricoles (7,8 milliards de dollars) et l'aide publique au développement (APD) fléchée directement ou indirectement vers la biodiversité (de 2,5 à 6,3 milliards de dollars). En dehors des financements publics, les volumes les plus significatifs de financement viennent des marchés de produits verts (6,6 milliards de dollars), de la compensation biodiversité (3,2 milliards de dollars) et de la philanthropie (1,6 milliard de dollars).

En 2010, près de 80 % des ressources fléchées vers la biodiversité à l'échelle mondiale étaient générées dans les économies développées, mais près de 20 % (10 milliards de dollars) ont fait l'objet d'un transfert Nord-Sud, les pays en développement ou émergents concentrant finalement plus de 40 % des dépenses mondiales. L'APD représente les deux tiers de ces transferts Nord-Sud, le reste relevant du commerce de produits verts (2,4 milliards de dollars) et de la philanthropie (1 milliard de dollars).

Les trois quarts des dépenses sont concentrés dans trois zones (les États-Unis pour un tiers, l'Europe et la Chine) où plus de leur moitié porte sur quelques programmes relevant de paiements (subventions) pour services environnementaux centrés sur l'eau, les forêts ou les terres agricoles. Ainsi, l'essentiel de ces dépenses est réalisé hors de la zone intertropicale où se trouvent les milieux les plus riches en biodiversité et les pressions les plus fortes pour la conversion des milieux en vue de satisfaire la demande nationale et internationale.

1.3.3 Un déficit de ressources considérable à combler

Les ressources aujourd'hui fléchées vers la biodiversité (de l'ordre de 50 milliards de dollars) ne permettraient de couvrir au mieux qu'un tiers de l'estimation de besoins la plus basse (150 milliards de dollars). Dans l'attente de données plus fiables sur les ressources disponibles et d'un affinement des besoins à l'échelle nationale, force est de constater que les besoins pour la mise en œuvre des stratégies et plans d'action nationaux dépassent les capacités de mobilisation de recettes fiscales domestiques au Nord comme au Sud. La réalisation de l'objectif de doublement d'ici 2015 des apports financiers internationaux pour la biodiversité en faveur des pays en développement acté en 2011 à Hyderabad par les Parties à la CDB serait insuffisante. Par conséquent, de nouveaux mécanismes de financement de la biodiversité doivent être développés, aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale. La valorisation de la biodiversité à travers les services écosystémiques s'est imposée comme un principe innovant de mobilisation de ressources, en particulier privées.

1.4 La valorisation de la biodiversité et des services écosystémiques

Considérées traditionnellement comme relevant de la gestion d'un bien public non marchand devant être financées par des ressources publiques ou par la philanthropie, les politiques de conservation de la nature semblent aujourd'hui soumises à un impératif de valorisation de la biodiversité et des services écosystémiques associés. La notion de services écosystémiques est utilisée pour sensibiliser l'opinion sur le coût social de l'inaction en matière de conservation de la nature et sur la valeur sociale des fonctionnalités écologiques. Elle procède d'un renouvellement des représentations de la biodiversité conduisant à une évolution des modalités d'intervention des politiques de conservation au moyen d'instruments économiques de gestion de l'environnement.

L'estimation des coûts liés à la dégradation des services écosystémiques est un moyen de faire apparaître les effets rétroactifs de l'érosion de la biodiversité sur le bien-être humain. Définis dans *l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire* comme les avantages, directs et indirects, que l'homme retire de la nature, leur typologie couvre :

- les services d'approvisionnement (nourriture, eau, fibre et énergie);
- les services culturels (récréatifs, éducatifs, esthétiques, spirituels) liés au patrimoine;
- les services de régulation (du climat, des inondations, des maladies, des déchets et de la qualité de l'eau);
- les services d'appui (ou d'auto-entretien) nécessaires à la production de l'ensemble des services (formation des sols, production primaire par photosynthèse et cycle des nutriments).

L'absence de reconnaissance de la valeur des services écosystémiques conduit à leur non prise en compte dans les décisions d'investissement des acteurs, tant publics que privés, et à un déficit d'investissement dans leur maintenance et leur renouvellement. Les agents économiques tendent de ce fait à ignorer aussi bien le coût social (collectif) de l'utilisation des ressources naturelles que les bénéfices qu'ils retirent d'une conservation ou d'une utilisation durable des écosystèmes (externalités positives). Les instruments économiques de gestion de la biodiversité sont un moyen de donner un signal prix associé à la prise en compte de la biodiversité afin de modifier les comportements d'acteurs. Ce signal prix n'entend pas pour autant refléter la valeur économique de la biodiversité.

Ces emprunts au registre de l'économie entraînent parfois des glissements sémantiques sources d'ambiguïté, en particulier lorsqu'on parle d'instrument de marché au sujet de la fiscalité verte (outil réglementaire) ou de paiements pour services environnementaux (PSE) par exemple. Les PSE ne portent qu'indirectement sur les services écosystémiques, ceux que la nature fournit à l'homme; ils assurent en fait la rémunération des services environnementaux. Ces derniers sont des services que des personnes se rendent entre elles (jusqu'aux générations futures) pour maintenir ou accroître les services écosystémiques, lesquels sont des biens publics ou collectifs par nature qui se prêtent difficilement à la marchandisation. Les services environnementaux concernent généralement l'utilisation des terres et des ressources à travers des engagements de conservation, des efforts de plantation ou de restauration des sols, ou des modifications des pratiques de culture ou d'élevage.

Si la notion de services écosystémiques permet de rendre compte de l'invisibilité économique des valeurs de la biodiversité ordinaire, réduire la biodiversité à une fonction de source ou de

support de services écosystémiques indispensables à la croissance économique relève d'une vision utilitariste qui ne recouvre pas l'ensemble de ce qui motive sa préservation. Ainsi, la biodiversité qualifiée de remarquable est-elle identifiée comme telle pour sa valeur intrinsèque plutôt que pour sa seule valeur d'usage (économique).

Chapitre 2

REVUE DES INITIATIVES INNOVANTES POUR LE FINANCEMENT DE LA BIODIVERSITÉ

2.1 Le périmètre des financements innovants pour la biodiversité

2.1.1 Les financements innovants pour le développement

La question des financements innovants s'est imposée dans le champ de la coopération internationale en faveur du développement sur la base du constat des limites des flux d'aide traditionnels, notamment pour le financement de biens publics mondiaux. Le Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement distingue :

- les sources innovantes, permettant de générer de nouvelles ressources pour le développement à partir de contributions de divers secteurs économiques ;
- les mécanismes innovants, permettant d'optimiser l'impact de ressources publiques existantes en les associant notamment à des fonds privés.

Le Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement a comptabilisé 6 milliards de dollars levés entre 2006 et 2012 par ses membres au moyen de taxes sur des activités mondialisées (transport aérien), de mécanismes de garantie d'État, de la mise aux enchères de quotas d'émissions de CO₂, de remises de dette contre des investissements dans la santé ou l'environnement, de loteries et de dons (de particuliers ou d'entreprises) par des circuits relevant de la finance participative.

2.1.2 Les financements innovants pour la CDB

La stratégie de mobilisation des ressources de la CDB cible les ressources domestiques, le changement d'échelle des leviers existants, l'intégration de la biodiversité dans la planification du développement, la coopération Sud-Sud et les accords sur l'accès et le partage des avantages (APA) liés à l'utilisation des ressources génétiques. Elle identifie comme «mécanismes de financement nouveaux et novateurs» :

- les régimes de paiement des services fournis par les écosystèmes ;
- les mécanismes de compensation de la perte de diversité biologique ;
- les réformes fiscales environnementales (modes de taxation novateurs et incitations fiscales) ;
- les marchés de produits écologiques ;
- l'intégration des objectifs de la CDB dans les sources «nouvelles et novatrices» de financement international du développement ;
- l'intégration des objectifs de la CDB dans la finance climatique.

Les Parties à la CDB considèrent comme innovantes les initiatives qui permettent de financer la conservation jusqu'en dehors des aires protégées et relevant, soit d'instruments économiques de gestion de l'environnement appliqués à la biodiversité (qui donnent un coût à la destruction ou à la conservation de la biodiversité selon les cas), soit de l'introduction d'un principe d'écoconditionnalité dans les politiques et projets (amélioration des financements existants). Obtenu à Hyderabad en octobre 2012, le consensus sur la nécessité d'intégrer les sources innovantes de financement s'est réalisé au moyen d'un étalonnage préalable des mécanismes selon leur acceptabilité politique, liée au risque perçu de marchandisation de la nature et de privatisation de sa gouvernance (Séminaire de Quito, mars 2012).

2.1.3 Le périmètre retenu pour les financements innovants de la biodiversité

L'objectif fondamental du recours aux financements innovants étant de réduire le fossé entre les besoins de financement et les ressources disponibles, cette étude envisage comme innovantes les initiatives qui à la fois :

- permettent de mobiliser de nouvelles sources de financement direct ou indirect pour la conservation et la restauration de la biodiversité ;
- contribuent à diminuer les besoins de financement, en réduisant les pressions directes ou indirectes sur la biodiversité dans les activités économiques (et donc le coût global de la conservation et de la restauration).

Selon les cas, ces initiatives participent d'un financement de la biodiversité appréhendée comme un bien public ou d'une valorisation plus ou moins explicite de la biodiversité à travers la valeur d'usage des services écosystémiques associés (avec l'idée d'un autofinancement de la conservation de la biodiversité).

2.2 Cartographie des initiatives innovantes et évaluation de leur potentiel

À partir d'un corpus bibliographique et d'entretiens avec des personnes ressources, l'étude a recensé 20 initiatives de financement potentiellement innovantes pour la biodiversité. Au terme de l'analyse, il apparaît que l'on peut regrouper ces mécanismes autour de cinq grands principes de financement de la biodiversité.

2.2.1 Le levier fiscal et la réforme des subventions néfastes

La fiscalité est aujourd'hui le principal instrument de financement de la biodiversité. Le fléchage de ressources fiscales supplémentaires vers la biodiversité est cependant affaire de volonté politique, particulièrement à l'échelle internationale.

- Le potentiel des **taxations écologiques** est envisageable à double titre, soit comme un instrument de génération de recettes (large assiette et faible taux) pour tout ou partie affectées à la conservation de la biodiversité, souvent à travers un fonds spécifique, soit comme un instrument incitatif (fiscalité écologique au rendement théoriquement décroissant). Le contexte actuel de la transition énergétique et d'appels à la réforme des subventions néfastes pour la biodiversité ouvre ainsi des perspectives pour la fiscalité verte autour de l'élimination de la fiscalité noire (dépenses fiscales liées aux combustibles fossiles).
- Le financement de nombre de **programmes nationaux de subventions** rémunérant un service environnemental (mesures agri-environnementales dans le cadre d'un verdissement des subventions, PSE) et, dans certains cas, celui de la conservation dans les aires protégées, est assuré, au Nord comme au Sud, à partir d'une fiscalité spécifique. Prélevée sur des secteurs plus ou moins liés à l'utilisation de la biodiversité ou aux pressions exercées sur celle-ci (eau, tourisme, bois, hydrocarbure, télécommunications ou mise aux enchères de quotas d'émissions), son taux est suffisamment faible pour ne pas affecter son rendement.

- **La taxation des transactions financières** (de 15 à 74 milliards de dollars par an) **et celle des émissions de CO₂** (250 milliards de dollars par an dans les pays développés au taux de 25 dollars par tonne) s'imposeraient comme les deux piliers principaux d'une fiscalité internationale à construire, à l'assiette relativement stable et prévisible, pour le financement du développement et de la lutte contre le changement climatique. Les estimations sur le potentiel de mobilisation et les conditions techniques de leur mise en œuvre existent déjà mais leur activation et le choix d'affecter une partie des recettes au financement international de la biodiversité relèvent de négociations politiques.
- **Un mécanisme d'ajustement aux frontières** pour la mise en œuvre d'une taxe carbone et du système européen d'échange de quotas pourrait s'accompagner d'une redistribution complète du produit de cet ajustement carbone afin de financer la gestion de la biodiversité dans les pays du Sud les plus vulnérables. De nombreux économistes défendent ce principe: l'OMC et le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) ont évalué sa faisabilité en 2009. Ceci répondrait aux exigences d'équité internationale dans la lutte contre l'érosion de la biodiversité au moyen, par exemple, du financement de la lutte contre la déforestation et de l'adaptation aux changements climatiques dans les cas où la biodiversité joue un rôle important.

2.2.2 Les mécanismes d'investissement responsable et le levier de la dette

Faute de retours sur investissement rapides, le levier de la dette n'est adapté pour la biodiversité qu'à son financement à grande échelle comme bien public.

- Les **obligations vertes** concernent presque exclusivement les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique (à l'impact très indirect sur la biodiversité). La difficulté à capturer un retour sur investissement tangible sur une période restreinte rend les émissions d'obligations finançant directement la biodiversité et les mécanismes à effet de levier portant sur la réduction du risque (garantie d'achat, préfinancement) peu attractifs pour le secteur privé.
- Bien qu'à la recherche de maturités plus longues, le marché de l'**investissement socialement responsable** intègre à ce jour peu de critères explicitement liés à la biodiversité. Les tentatives d'**adosser des actifs financiers à la biodiversité**, du type « hypothèques environnementales » ou « dérivés de

biodiversité», qui supposent d'aligner les intérêts du financier, du protecteur de la biodiversité et du payeur de prime, font quant à eux peu de cas des réalités sociales sous-jacentes à la gestion de la biodiversité.

- Les **fonds fiduciaires**, initialement constitués pour le financement à long terme des aires protégées, sont des mécanismes innovants de gestion des financements de la biodiversité de par leur capacité à mutualiser des ressources de diverses natures et à financer une large palette d'activités. Pourtant, le fait que la plupart des fonds sont essentiellement alimentés par des ressources publiques soulève un doute sur leur capacité à générer des financements additionnels significatifs. Il reste par ailleurs difficile de savoir dans quels secteurs d'activités les fonds fiduciaires placent leurs capitaux pour générer des intérêts, soulevant également la question de la sécurité des placements effectués.
- Pour financer des investissements massifs à grande échelle, l'option d'un **large emprunt** auprès de banques centrales, d'institutions internationales (du type droits de tirage spéciaux du Fonds monétaire international) ou des marchés internationaux (fonds levés à travers l'émission d'obligations garanties par des engagements contraignants de la part des donateurs, États ou fondations privées) semble à contre-courant, compte tenu de la crise de la dette des pays développés. Le contexte actuel de faibles taux d'intérêts, s'il devait continuer, permettrait cependant d'escompter des taux réels négatifs sur le long terme limitant la charge de l'emprunt pour les générations futures. De tels emprunts permettraient par exemple d'amorcer une transition écologique des agricultures (intensification écologique) dans les pays en développement, afin de préserver les forêts naturelles soumises à la pression de l'expansion agricole et de l'élevage.
- Au terme du cycle de désendettement qu'ont connu les pays en développement et compte tenu du profil des nouvelles dettes contractées auprès de la Chine (matières premières contre infrastructures), le potentiel des **contrats dettes contre nature** pour le financement d'investissements dans leur réseau d'aires protégées au moyen de fonds fiduciaires semble aujourd'hui moindre.

2.2.3 La valorisation économique directe de la biodiversité

Malgré quelques succès remarquables, le bilan de vingt années de tentatives d'autofinancement de la conservation par les revenus de l'exploitation commerciale de biens et services issus de la biodiversité est mitigé.

- **L'écotourisme** centré sur la biodiversité remarquable dans les aires protégées se développe lentement et seulement dans certains pays privilégiés en raison de l'importance des investissements à engager en matière d'infrastructures, de transport et d'accueil.
- Les projets de valorisation de **produits forestiers non ligneux** (*biotrade*) avec les communautés locales se heurtent souvent à la difficulté de l'accès aux marchés.
- Enfin, la **valorisation des ressources génétiques** dans le cadre de contrats de bioprospection a été jusqu'ici décevante et son potentiel demeure toujours très difficile à évaluer à l'heure de la future mise en œuvre du Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation.

2.2.4 L'application du principe de responsabilité (pollueur-payeur)

Si la fiscalité ciblée sur l'internalisation des coûts de destruction de la biodiversité est peu développée, la compensation des atteintes à la biodiversité au titre de la réduction des impacts environnementaux des projets se généralise.

- Alors que la construction d'infrastructures et l'artificialisation des milieux sont parmi les principales causes d'érosion de la biodiversité, la mise en œuvre de la **compensation** des atteintes à la biodiversité par les maîtres d'ouvrage de projets d'aménagement dans une cinquantaine de pays industrialisés et émergents se présente comme l'application d'un principe de destructeur-payeur. Pour ne pas se transformer en simple droit à détruire la biodiversité, la compensation ne doit porter que sur les impacts résiduels en lien avec l'objectif zéro perte nette dans la séquence éviter/réduire/compenser. Dans le souci d'améliorer le rapport coût-efficacité de la compensation, mais aussi sa cohérence écologique, des banques de compensation d'habitats ou d'espèces mutualisant en amont une offre de compensation peuvent vendre des crédits correspondant aux impacts à compenser.
- Cette offre de compensation sous la forme de banques d'actifs environnementaux ne fonde pas pour autant un **marché de droits** plafonnés par les pouvoirs publics comme le sont par exemple les **droits d'aménagement transférables** dont la finalité n'est pas de générer des financements additionnels pour la biodiversité, mais d'optimiser le coût social du respect des normes (quotas de prises pour la pêche ou d'émission de polluants, échange de droits à changer la destination des sols dans

le cadre d'un plan de zonage). Faute notamment de système de mesure permettant une comparaison exhaustive de la valeur écologique des écosystèmes à l'échelle mondiale à l'aide d'unités de biodiversité fongibles comme le sont les crédits carbone, la mise en place d'un marché international de la compensation des atteintes à la biodiversité n'est guère envisageable.

2.2.5 L'application du principe d'écoconditionnalité (bénéficiaire-payeur)

Le principe du bénéficiaire-payeur relève d'une stratégie de valorisation des services environnementaux. Le secteur privé peut être impliqué comme prestataire ou comme bénéficiaire dans un cadre contractuel, c'est-à-dire relevant du respect volontaire d'un cahier des charges (obligation de moyens) ou d'une mesure de la performance (obligation de résultats) :

- engagements volontaires de producteurs vis-à-vis du consommateur, avec rémunération sous forme de parts ou de primes de marché liée à l'**écocertification**, ou de l'État (**subventions vertes** visant à limiter les impacts sur la biodiversité sur les marchés de biens et services existants ou à fournir un service environnemental contractuellement défini du type **mesures agri-environnementales, servitudes environnementales**) ;
- contrats de **paiements pour services environnementaux** entre usagers de la ressource (prestataires) et bénéficiaires directs d'un service écosystémique rémunérant les gestionnaires de droit ou de fait du milieu ou des ressources sous forme de compensations ou de salaires visant à la suspension de certains droits d'usage ou toute autre forme de contribution active au maintien, à la restauration ou à l'amélioration d'un service écosystémique. Même pour les PSE liés à l'eau, dans lesquels le service faisant l'objet d'une rémunération peut se prêter à une transaction entre acteurs privés car il peut être clairement défini et vérifié à moindre coût (à la différence du carbone ou de la biodiversité), l'intermédiation d'acteurs publics s'impose à mesure que la multiplication des usagers et des bénéficiaires augmente les coûts de transaction. Les PSE résultant de contrats privés sont peu nombreux. Les PSE génèrent finalement peu de ressources additionnelles par rapport aux ressources publiques. En revanche, il s'agit de mécanismes d'allocation intéressants en termes d'efficacité des incitations destinées aux acteurs privés et aux populations. S'ils ne ciblent le plus souvent la biodiversité que dans un bouquet de services écosystémiques et ne la valorisent que

comme un bien public, la vérification de la performance dans un cadre contractuel explicite crée une incitation directe (conditionnalité) qui fait défaut dans les projets intégrés de conservation et de développement comme dans les marchés de biens et services liés à la biodiversité ;


- compte tenu de la difficulté à prouver l'additionnalité des réductions d'émissions de carbone forestier dans le cadre des projets **REDD+** (scénario de référence invérifiable, risques de fuites, divergence possible entre les résultats locaux et nationaux), les cobénéfices attendus pour la biodiversité de la lutte contre la déforestation évaluée selon la performance carbone pourraient ne pas se matérialiser, même si le financement à travers le marché volontaire peut apporter des ressources financières nouvelles afin de consolider certaines aires protégées stratégiques pour la conservation d'espèces endémiques (par exemple les lémuriens à Madagascar).

2.2.6 Les initiatives innovantes à fort potentiel pour la biodiversité

En combinant les critères de faisabilité technique, sociale et politique (au niveau international), d'impact sur la biodiversité et de potentiel de mobilisation de ressources, l'étude a retenu trois familles d'initiatives qui méritent un intérêt particulier de la part de la communauté internationale : le développement de marchés verts autour de l'écolabellisation, la réforme (conversion) des subventions les plus néfastes pour la biodiversité et la mise en place de mécanismes de surcompensation pour les aménagements affectant significativement la biodiversité.

2.2.6.1 Le développement de marchés verts

Le potentiel de financement direct de la biodiversité par le secteur privé au-delà de ses obligations réglementaires ou de ses engagements en matière de responsabilité sociétale est limité. Les acteurs privés n'investissent significativement aujourd'hui et de manière volontaire dans la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité que comme cobénéfice d'une production labellisée durable sur les marchés qui y sont sensibles. Cette labellisation prend généralement la forme d'une certification de sites ou de filières de production par un tiers, mais peut aussi s'inscrire dans une dynamique d'aménagement du territoire valorisant les biens et les services issus de la biodiversité. Ciblent les chaînes de valeur mondiales pour y réduire les pressions directes sur la biodiversité, mais encore relativement peu développée dans nombre de marchés au Nord comme au Sud, l'écocertification peut



participer à la transition vers des modes de consommation et de production durables jusque dans les pays affichant de faibles standards en matière de gouvernance.

2.2.6.2 La conversion des subventions néfastes pour la biodiversité

Parce qu'elle participe de la mise en cohérence des politiques publiques, condition de succès du déploiement des instruments économiques de gestion de la biodiversité, la réforme des subventions néfastes est, elle aussi, indispensable pour engager une transition vers des modes de consommation et de production durables. Si les conditions de son opérationnalisation sont réunies, cette réforme peut non seulement réduire les pressions sur la biodiversité, mais aussi libérer les ressources nécessaires à un redéploiement des incitations en faveur de la biodiversité telles que l'écoconditionnalité des subventions ou la rémunération de services environnementaux. Au-delà de la nécessaire compensation des effets redistributifs de la réforme des subventions, l'accompagnement vers des pratiques plus durables qu'impose cette réforme permet d'envisager un fléchage d'une partie des ressources libérées vers la biodiversité (double dividende).

2.2.6.3 La surcompensation des atteintes à la biodiversité

L'autre domaine qui fait l'objet de financements significatifs du secteur privé est celui de la compensation des atteintes à la biodiversité dans le cadre de la gestion de ses impacts environnementaux. Il concerne aussi les aménageurs publics. Ces financements découlent principalement d'une obligation légale, de plus en plus souvent d'un standard imposé par un investisseur et, plus rarement, d'une démarche volontaire. Faute d'additionnalité écologique systématique de la stricte compensation des impacts (difficile à réaliser) et de son échelle géographique nécessairement limitée, seule la généralisation d'un principe de surcompensation permettrait d'en faire un instrument de financement international de la biodiversité.

Chapitre 3

LES MARCHÉS VERTS

Parce qu'elle intervient au niveau des chaînes de valeur mondiales, où négociants et industriels en sont les prescripteurs directs, l'écocertification constitue aujourd'hui le principal mécanisme de marché au service du financement de la biodiversité hors des aires protégées au Nord comme au Sud. Sont considérés comme financement de la biodiversité les coûts directs et indirects de la certification pour les producteurs, qui sont supposés être couverts par la prime de marché (très variable selon les filières) payée par le consommateur lorsqu'il achète un produit certifié. Selon les estimations du *Little Biodiversity Finance Book*, sur la base d'une prime de marché de 5 %, celle-ci constitue le premier levier de mobilisation de ressources privées et présente un potentiel compris entre 10 et 30 milliards de dollars par an en 2020 selon son taux de pénétration. Même lorsque la prime ne se concrétise pas, l'intérêt du producteur pour cet instrument de segmentation du marché peut être d'acquiescer ou de maintenir sa position sur les marchés sensibles aux enjeux environnementaux.

Une part significative des marchés verts se trouve d'ores et déjà au Sud, dans certains secteurs. Leur marge de progression est encore importante dans de nombreux domaines et le développement de marchés intérieurs dans les pays émergents offre de nouvelles perspectives de débouchés aux produits écocertifiés. Des progrès sont néanmoins attendus dans le domaine du partage de la valeur ajoutée liée à la certification entre le Nord et le Sud, mais aussi de l'évaluation des impacts de la certification sur la biodiversité. Instrument de marché par excellence, puisque reposant sur un standard volontaire, la certification n'est pas forcément le signe exclusif d'une gouvernance privée des ressources. Les pouvoirs publics peuvent se l'approprier, par exemple à travers la commande publique, une fiscalité différenciée favorable aux produits ou sites certifiés, une évolution de la réglementation, voire une mutualisation des coûts de la certification.

3.1 Certifier des produits ou des filières

Les écolabels ne ciblent pas forcément la biodiversité de manière spécifique et leur prise en compte est très variable d'un

label à l'autre. Peu de données sont par ailleurs disponibles en matière de suivi et d'évaluation des impacts de la mise en œuvre de ces labels sur la biodiversité. Les systèmes de certification cherchent soit à segmenter le marché en privilégiant un niveau d'exigence élevé (marché de niche avec une prime potentiellement élevée, comme dans le cas du FSC pour le bois ou de l'agriculture biologique), soit à être les plus inclusifs possibles à partir d'un faible niveau d'exigence et de prime (tables rondes sur l'huile de palme durable (RSPO), le soja ou les biocarburants). Dans le premier cas, il s'agit d'une stratégie de différenciation par rapport aux concurrents potentiels ; dans le second, l'idée est d'avoir un effet de levier sur le plus grand nombre. Les deux systèmes peuvent converger :

- effet d'entraînement dans le cas du FSC et massification de la certification pour l'agriculture biologique ;
- augmentation progressive de la part des produits ségrégués dans la filière de l'huile de palme, c'est-à-dire séparés de la chaîne d'approvisionnement conventionnelle, entraînant le basculement de la filière au point où la demande de produits certifiés l'emporte.

Si 10 % des forêts mondiales (environ un tiers des forêts dites de production) sont aujourd'hui certifiées « bonne gestion » une vingtaine d'années après le lancement de la certification FSC, moins de 2 % des forêts tropicales sont certifiées. De même, si 30 % du bois rond industriel produit dans le monde est certifié, moins de 2 % du bois tropical l'est. Selon le rythme de croissance de la certification dans les forêts tropicales, le potentiel de ressources fléchées vers la biodiversité pour le bois est estimé entre 5 et 20 milliards de dollars par an en 2020. L'industrie du bois s'y engage de manière croissante en Afrique centrale dans le sillage de l'aménagement forestier, tandis que les gouvernements qui y voyaient une ingérence et une concurrence mettent en avant les surfaces certifiées sur leur territoire pour améliorer leur réputation. Tandis que les entreprises cherchent à conserver leur accès au marché européen, les gouvernements visent une position plus favorable dans la négociation d'accords de partenariat volontaires avec la Commission européenne permettant de certifier la légalité du bois exporté. Certains marchés asiatiques, comme celui de la Chine, s'orientent eux aussi vers la certification.

Sur fond d'appel au boycott et d'imposition de moratoires au Brésil et en Indonésie, des tables rondes multipartites se sont constituées autour des multinationales de négoce et de transformation du soja et de l'huile de palme, dont l'expansion des cultures constitue un facteur majeur de déforestation. La demande en protéines végétales pour l'alimentation animale et celle en biocarburants sont deux facteurs majeurs de cette expansion. Le critère essentiel pour la biodiversité dans ces certifications est de ne pas contribuer à la déforestation en ciblant la protection des forêts à haute valeur de conservation ou les paysages forestiers intacts. Dans le cas de l'huile de palme, le label RSPO couvre désormais une part conséquente de la production, mais seule une faible partie de la production labellisée fait l'objet d'une traçabilité totale.

Pour les filières ou les segments de filières où domine l'agriculture familiale, la problématique de la certification s'inscrit souvent dans le cadre d'une agriculture contractuelle. Segment du marché mondial à croissance rapide (20-25 % contre 2 % par an pour la production conventionnelle), le café certifié (biologique, cultivé sous ombrage et/ou équitable) a quitté le marché de niche pour le marché grand public dans les pays développés où il dispose encore d'un potentiel de pénétration important. Il s'impose aussi désormais comme une niche dans les pays émergents. Représentant 8 % des exportations mondiales en 2009, il pourrait en constituer entre 20 et 25 % en 2015 et générer une prime de l'ordre de 50 à 100 millions de dollars à l'horizon 2020. D'autres produits tels que le cacao, le thé et le coton suivent cette tendance. En incluant la pêche, le potentiel de mobilisation de ressources du secteur agricole via la certification pourrait atteindre 5 à 10 milliards de dollars en 2020.

Mis en place par l'État pour des questions d'équité ou par les systèmes de certification pour gagner des parts de marché, des fonds d'appui peuvent aider à corriger le biais de la certification favorable aux grandes exploitations plutôt qu'aux petites en raison des économies d'échelle. La gouvernance privée des systèmes de certification avec des tiers vérificateurs indépendants choisis et rémunérés par les entreprises auditées conduit cependant à des mécanismes de sélection adverse pouvant miner la crédibilité de la certification. Si la prime que le consommateur accepte de payer est déjà une forme de socialisation des coûts de la certification et des coûts induits par le changement des pratiques, des systèmes pourraient être construits dans lesquels tout ou partie de ces coûts seraient mutualisés à travers un fonds auquel tous les producteurs devraient contribuer.

L'impact des divers systèmes d'écocertification sur la biodiversité est variable selon qu'ils visent plus ou moins explicitement des pratiques respectueuses de la biodiversité, qu'ils évitent les risques de fuite et qu'ils réussissent à sortir d'une stratégie de niche pour entraîner l'ensemble des filières derrière eux. Mais l'impact le plus important est certainement celui qui consiste à faire évoluer les normes de production d'une filière donnée, en facilitant ensuite l'adoption par les États de normes plus strictes aussi bien au niveau national qu'international. La certification peut alors être considérée comme un aiguillon et un catalyseur pour accélérer la transition vers une économie mondiale plus verte.

3.2 Labelliser les territoires

Des paysages remarquables riches en biodiversité constituent des patrimoines régionaux ou nationaux potentiellement générateurs de revenus et de développement local, grâce notamment au tourisme et aux loisirs, mais aussi du fait de l'attractivité de ces territoires vis-à-vis de certaines catégories de population et d'activités économiques. Ils sont cependant souvent menacés par des investissements inadaptés, par un urbanisme incontrôlé ou par la poursuite de logiques d'artificialisation des milieux.

La labellisation de ces paysages remarquables – en général des paysages ruraux productifs, riches en culture et en histoire aussi bien qu'en biodiversité – peut encourager et catalyser la mise en place de mesures de sauvegarde de ce patrimoine collectif par les collectivités locales et les populations concernées qui s'accordent autour d'une charte de territoire sur des objectifs partagés de gestion intégrée des ressources, à l'instar des parcs naturels régionaux en France (aires protégées de catégorie V de l'Union internationale pour la conservation de la nature).

Ce type d'instrument permet de mettre en cohérence des politiques publiques et des initiatives d'acteurs locaux. Apportant potentiellement un avantage aux territoires concernés en termes de visibilité et de reconnaissance, ces labels territoriaux peuvent se combiner avec divers outils de certification d'origine géographique permettant la valorisation des biens et services locaux. Par ce biais, ils sont complémentaires des dispositifs de labellisation de produits ou de PSE qui peuvent présenter des coûts élevés pour les producteurs pris individuellement.

Chapitre 4

LA CONVERSION DES SUBVENTIONS NÉFASTES

La réforme des subventions néfastes pour la biodiversité représente des montants potentiellement considérables à flécher vers la biodiversité (de l'ordre de plusieurs dizaines de milliards de dollars sur les centaines de milliards de dollars que représentent les subventions recensées dans le secteur des ressources naturelles), mais sa mise en œuvre constitue un défi politique.

Dans le contexte actuel où s'exercent de fortes contraintes budgétaires sur les États du Nord, principaux émetteurs de subventions, et où les pays émergents utilisent de plus en plus massivement ces instruments, il s'agit d'un levier intéressant de redéploiement des incitations pour encourager la transition vers une économie verte.

L'expérience montre cependant qu'il ne suffit pas de supprimer des subventions identifiées comme néfastes dans un secteur donné pour obtenir des gains significatifs en termes de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité. Il importe de mettre en place des outils de suivi et d'évaluation de l'impact des réformes proposées et de veiller à situer ces réformes dans un ensemble cohérent de politiques publiques.

À l'échelle des pays de l'Organisation de coopération et le développement économiques (OCDE), la réorientation d'un quart des subventions potentiellement néfastes dans les secteurs à l'origine de pressions directes sur la biodiversité représenterait un potentiel de mobilisation de ressources de l'ordre de 40 milliards de dollars dans le secteur de l'agriculture et de 185 milliards de dollars dans celui de l'énergie.

4.1 Identifier les subventions néfastes pour la biodiversité

Sont généralement inclus dans le périmètre des subventions néfastes :

- les transferts directs de fonds et les garanties ;
- les dépenses fiscales (abandon de recettes publiques exigibles) ;
- la fourniture par les pouvoirs publics de biens et services autres que les infrastructures générales (qui relèvent de l'aménagement du territoire) ;
- le soutien aux prix.

Les secteurs où les subventions sont susceptibles d'avoir un impact important sur la biodiversité peuvent être circonscrits à partir des pressions anthropiques identifiées. Dans un secteur donné, toutes les subventions ne sont pas forcément nationales et dépendent du degré d'autonomie dont jouissent les collectivités locales. En Europe, une part importante des subventions relève des fonds communautaires.

Parmi les exemples de subvention néfaste couramment mentionnés, on peut citer les subventions à la modernisation de la flotte de pêche ou l'expansion de la capacité de pêche avec des techniques dommageables pour les fonds marins contribuant à surexploiter la ressource, menaçant en retour revenus et emplois. Dans l'agriculture, les subventions liées au volume de production peuvent encourager la conversion de terres riches en biodiversité (forêts, zones humides) ainsi que des modes de production intensifs en intrants, facteurs de perte de biodiversité dans les cultures, les champs et les sols, mais aussi dans les eaux polluées par les nutriments. L'impact des subventions énergétiques sur la biodiversité est plus indirect, mais également important. En encourageant la consommation accrue de combustibles fossiles, elles peuvent contribuer au changement climatique, lui-même source de perte de biodiversité. Par ailleurs, subventionner ces mêmes combustibles fossiles encourage la surexploitation de certaines ressources (par exemple dans le cas de la pêche) ou leur mise en exploitation : la réduction du coût du transport rend par exemple profitable l'exploitation de zones forestières enclavées riches en biodiversité. En matière d'artificialisation des habitats naturels, dont l'étalement et le mitage urbains sont la première cause (avec les infrastructures industrielles et de transport), les incitations néfastes identifiées comprennent l'absence de modulation des aides au logement entre milieu rural et urbain, les exonérations dans la fiscalité de l'aménagement et toutes les subventions qui contribuent à la baisse du coût des transports.

4.1.1 Conduire une évaluation globale des subventions

Il convient de classer les subventions selon qu'elles sont bénéfiques, neutres ou néfastes pour la biodiversité. Différents facteurs interviennent dans l'érosion de la biodiversité selon des

chaînes de causalité complexes, avec des effets croisés et des rétroactions souvent difficiles à modéliser et à anticiper. Les impacts ne sont pas toujours univoques, ils peuvent varier dans le temps et selon les échelles d'analyse. Ils ne sont pas toujours proportionnels aux montants. L'évaluation ne doit pas se limiter aux impacts environnementaux. L'épuisement des ressources ou la destruction de services environnementaux ont un coût direct pour l'économie comme pour la collectivité.

Bâtir des scénarios de suppression, de réduction ou de réforme des subventions jugées les plus néfastes impose d'en évaluer les incidences non seulement environnementales (la suppression est-elle suffisante pour faire disparaître les effets dommageables?) mais aussi économiques (impacts sur le marché) et sociales (effets redistributifs), tout en anticipant les comportements d'acteurs. Cette évaluation permet d'identifier toutes les parties prenantes d'une réforme dont la multiplicité et les intérêts contradictoires rendent l'opérationnalisation complexe. Construire l'acceptabilité politique de la réforme suppose un examen participatif des scénarios possibles.

4.2 Opérationnaliser la réforme des subventions néfastes

Sauf fenêtre d'opportunité (crise budgétaire, pression de négociations commerciales bilatérales ou multilatérales, refonte de cadres réglementaires), la suppression immédiate et sans contrepartie d'une subvention est politiquement très coûteuse, particulièrement lorsqu'elle contribue à soutenir le revenu de groupes importants de producteurs ou de consommateurs. L'objectif 3 d'Aichi précise d'ailleurs que la suppression des subventions néfastes ne doit pas nuire à la réduction de la pauvreté³. Sauf à limiter la réforme à la suppression de quelques transferts directs ou niches fiscales, il s'agit d'un processus nécessairement négocié qui se prête peu aux réformes éclair. La réforme doit à l'inverse s'inscrire dans une logique de transition progressive (énergétique, écologique, vers des modes de consommation et de production durables, une économie verte...).

Conduire une réforme des subventions néfastes revient à s'engager dans un processus itératif de longue haleine. Des

expérimentations prudentes assorties d'évaluations régulières permettraient de piloter la réforme de manière adéquate. Faute d'investissement dans l'accompagnement approprié du changement des pratiques, les politiques de suppression des subventions aux intrants préconisées par les bailleurs dans les pays du Sud se sont souvent révélées désastreuses (appauvrissement des paysans; expansion des surfaces agricoles dans les espaces forestiers pour pallier le déclin de la fertilité).


Quel que soit le scénario (suppression, réduction ou réforme), les mesures d'accompagnement nécessaires offrent un levier pour réorienter le régime des incitations dans le secteur concerné dans la perspective d'un double dividende. D'une part, il est attendu de l'arrêt de la subvention néfaste une réduction de l'impact sur la biodiversité du secteur. D'autre part, les ressources libérées peuvent non seulement être réorientées pour soutenir les revenus des producteurs (plutôt que les prix ou la production), mais aussi encourager des pratiques qui restaurent la biodiversité perdue et des itinéraires techniques permettant de regagner en productivité.

Au milieu des années 1980, l'Indonésie a accompagné la suppression des subventions aux pesticides utilisés sur le riz par la mise en place d'un plan de lutte intégrée contre les ravageurs. Les techniques de gestion intégrée de la fertilité des sols permettent d'envisager de coupler la réduction des subventions aux engrais avec un appui à la montée en puissance de l'agroforesterie. Des programmes pilotes appuyés par le Centre international pour la recherche en agroforesterie dans plusieurs pays africains ont fait la démonstration de la possibilité d'une intensification écologique viabilisant une agriculture familiale sans intrants minéraux.

4.2.1 Renforcer la cohérence, le suivi et l'évaluation des politiques publiques

La réforme des subventions néfastes n'est qu'un élément de politiques publiques plus larges comprenant également des mesures incitatives de nature fiscale ou réglementaire. L'absence de cohérence d'ensemble des incitations peut entraver le processus de réforme. Les dispositions législatives qui encouragent

3 - « D'ici à 2020 au plus tard, les incitations, y compris les subventions néfastes pour la diversité biologique, sont éliminées, réduites progressivement ou réformées, (...) et des incitations positives en faveur de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique sont élaborées et appliquées, (...) en tenant compte des conditions socioéconomiques nationales. » (Souligné par nous)



par exemple le défrichement comme moyen de sécuriser des droits sur le foncier sont en contradiction avec l'objectif de protection de la biodiversité. La réorientation des aides à la pêche vers l'aquaculture, a priori favorable à la reconstitution des stocks halieutiques et à la biodiversité marine, peut cependant à son tour avoir des impacts négatifs (pollution, intensification de la pêche minière ou extension des cultures de soja pour nourrir les élevages). La systématisation des évaluations environnementales stratégiques au niveau de la conception et du suivi des politiques publiques devrait améliorer la connaissance des effets directs et indirects des législations et des politiques sectorielles relatives aux ressources naturelles. Ce type d'approche a permis par exemple de révéler le risque de changement indirect d'affectation des terres associé aux agrocarburants, largement subventionnés par plusieurs pays dans le cadre des politiques de transition énergétique.

Chapitre 5

LA SURCOMPENSATION DES ATTEINTES À LA BIODIVERSITÉ

Déclinaison du principe du pollueur-payeur, le principe de la compensation des atteintes à la biodiversité se présente comme une manière de concilier développement et conservation, en imposant aux projets d'aménagement publics comme privés de limiter leurs impacts sur la biodiversité tout en mobilisant des ressources pour le financement de la conservation.

Introduite comme une obligation légale ou une option prévue par la réglementation dans une cinquantaine de pays majoritairement industrialisés ou émergents, et mise en œuvre sous des formes diverses, la compensation fait aussi l'objet d'initiatives volontaires de plus en plus encadrées dans le cadre du financement international de projets de développement. À l'exception de ce segment, dont les volumes encore modestes intéressent principalement le secteur des industries extractives, la compensation demeure largement un mécanisme de financement de la biodiversité encadré nationalement. Des transferts internationaux en faveur de la biodiversité sont néanmoins envisageables à partir de l'introduction d'un principe de surcompensation des dommages à la biodiversité dans les projets d'aménagement au Nord comme au Sud. Compte tenu du degré de maturité des politiques de compensation dans le monde, ces flux financiers relèveraient principalement dans un premier temps de transferts Nord-Sud.

5.1 Principes et modalités de compensation

Le principe de compensation des atteintes à la biodiversité oblige ou incite le maître d'ouvrage d'un projet entraînant la dégradation ou la disparition d'habitats à assumer la responsabilité des pertes de biodiversité significatives induites, en finançant des actions de préservation ou de restauration de la biodiversité. Ces gains doivent être équivalents aux pertes pour que l'on puisse à proprement parler de compensation (non perte nette). Peu de législations s'engagent aujourd'hui à imposer un objectif plus ambitieux de gain net.

Apparue dans le cadre réglementaire des études d'impacts environnementaux, la compensation ne prend sens que comme option en dernier recours dans une hiérarchie des mesures d'atténuation d'impacts : c'est-à-dire qu'il ne s'agit de compenser que des impacts inévitables et irréductibles. Un coût élevé de compensation est en lui-même une incitation à éviter et à réduire les impacts sur la biodiversité en amont, voire à remettre en cause la rentabilité d'un projet d'aménagement en augmentant son coût total.

Dans la vingtaine de pays où la compensation est obligatoire, la **compensation en nature** par le maître d'ouvrage est le cas le plus fréquent. Comme alternative en dernier recours et/ou comme mode de compensation à part entière, une dizaine de pays, au Nord comme au Sud, autorisent les transferts financiers à des fonds. Quelques-uns autorisent l'achat de crédits à des tiers spécialisés dans la mise en œuvre d'une offre de compensation anticipant et mutualisant les besoins (banques de compensation), ce qui, outre les économies d'échelles, peut favoriser la cohérence écologique des opérations de compensation.

Encore marginale dans les volumes mobilisés, la **compensation volontaire** se développe depuis une décennie autour des projets miniers au Sud pour faciliter leur accès aux territoires et aux ressources, gérer le risque de réputation auprès des parties prenantes et accéder au crédit des institutions financières – telles que les banques adhérant aux Principes de l'Équateur – qui appliquent le critère de performance n°6 de la Société financière internationale⁴. Une certification par une tierce partie indépendante doit s'imposer dans les contextes de mise en œuvre où la gouvernance est limitée. Élaboré par les promoteurs d'une compensation visant un objectif de gain net, le standard BBOP (Programme de compensations entreprises et biodiversité – *Business and Biodiversity Offsets Program*) pourrait s'imposer comme le référentiel de certification de ces initiatives.

4 - www.ifc.org/wps/wcm/connect/c071b1004a58b603bebcfb8969adcc27/PS6_French_2012.pdf?MOD=AJPERES

La **compensation monétaire** est autorisée selon les pays pour des impacts résiduels impossibles à compenser en nature ou comme source de financement hors budget des aires protégées, permettant à des fonds fiduciaires de se positionner comme des opérateurs de compensation. Cette option présente l'avantage de mobiliser des financements en amont et peut faciliter le traitement prioritaire des enjeux de conservation (*trading-up*) ainsi que la réalisation de gains nets en matière de biodiversité. Elle ne se focalise pas directement sur la recherche de l'équivalence écologique qui, bien que mise en avant, reste généralement partielle, l'unité de mesure considérée étant basée avant tout sur les espèces d'intérêt patrimonial et peu encore sur les fonctionnalités écologiques. Cette prise de distance par rapport à l'étalon écologique est à double tranchant, car elle augmente le risque de déresponsabiliser les maîtres d'ouvrage en déconnectant pertes et gains de biodiversité. Il convient donc d'en limiter l'usage.

5.2 Clauses de sauvegardes et de garanties

L'expérience de la compensation carbone montre que tout changement d'échelle significatif passe par la mise en place d'un régime de conformité. Les propositions de mettre en rapport offre et demande de compensation à une échelle internationale se heurtent aux difficultés – si ce n'est à l'impossibilité – d'établir des unités de mesure communes aux gains et pertes de biodiversité comme il en existe pour la compensation carbone. Elle court également le risque de favoriser un accaparement des terres dans les pays du Sud à des fins écologiques (« *green grabbing* »), à l'image de celui qui se développe autour des investissements agricoles internationaux.

La mise en œuvre de la compensation nécessite un certain nombre de garde-fous pour éviter qu'elle ne se transforme en droit à détruire la biodiversité par déresponsabilisation des maîtres d'ouvrage sur leurs impacts réels et aggrave la pauvreté dans les pays du Sud – la compensation pouvant aussi porter sur des droits d'usage et des pertes de revenus associées, à l'échelle du projet comme à celle du site de compensation. En amont, il est crucial que le cadre réglementaire explicite ce qui peut ou ne peut être compensé, ainsi que les cas dans lesquels la compensation équivalente en nature s'impose. En aval, il importe d'inscrire la compensation dans une logique d'aménagement du territoire et de se donner les moyens du suivi et de

l'évaluation des gains et des pertes. Au final, la compensation n'a de sens que si les gouvernements ne soumettent pas les exigences de protection de la nature aux objectifs de croissance économique.


5.3 Compensation en nature, principe de surcompensation et mise en place d'un fonds international

Pour renforcer la contribution de la compensation au financement international de la biodiversité, il pourrait être envisagé de :

- généraliser le principe de la compensation écologique réglementaire en nature dans les pays du Nord et de favoriser sa mise en œuvre dans les pays du Sud, au moins en ce qui concerne les écosystèmes reconnus comme ayant une valeur écologique importante, et de manière adaptée aux problématiques de gouvernance locale (obligation de certification) ;
- concrétiser la réalisation d'objectifs de gains nets pour la biodiversité à l'échelle globale par la compensation monétaire au moyen de transferts financiers obligatoires destinés au financement de zones prioritaires de conservation à l'échelle internationale, au titre de la compensation pour la dégradation d'un bien public mondial.

Ces dernières contributions alimenteraient un **fonds international pour la conservation de la biodiversité** existant ou à créer, éventuellement au sein du mécanisme financier de la Convention sur la diversité biologique (le FEM) ou sous la forme d'une fenêtre « biodiversité » du Fonds vert pour le climat. Ce mécanisme permettrait de s'assurer, d'une part, de la réalisation de l'objectif de neutralité de l'impact des aménagements en matière de biodiversité et, d'autre part, de générer des flux de financements internationaux en faveur de la biodiversité qui ne relèvent pas d'une compensation Nord-Sud des atteintes à la biodiversité. Le maître d'ouvrage pourrait ainsi faire valoir le respect de ses engagements sans que celui-ci prenne la forme d'un mécénat environnemental, d'accaparement vert ou de mise en concurrence des territoires comme ce pourrait être le cas dans le cadre du recours à une chambre de compensation internationale.

Si l'approche peut être envisagée de manière pilote à l'échelle nationale, cette proposition pourrait être discutée dans ses aspects techniques et politiques dans le cadre de la réflexion



en cours à l'échelle communautaire (*EU No Net Loss Initiative*), en particulier l'évaluation du montant de la compensation, le périmètre des activités astreintes à l'obligation de compensation, les modalités d'affectation des ressources à un fonds multilatéral, etc.

Selon les estimations du *Little Biodiversity Finance Book* (2012), la mise en place d'un marché de conformité européen, d'une taille vraisemblablement équivalente à celle du marché des États-Unis, laisse entrevoir à l'horizon 2020 un potentiel de mobilisation de ressources sur les marchés de conformité des pays développés de l'ordre de 10 milliards de dollars par an (contre seulement 70 millions pour la compensation volontaire). Une surcompensation de l'ordre de 10% du coût total des opérations de compensation générerait donc 1 milliard de dollars par an en 2020.

Chapitre 6

CONCLUSIONS

L'étude des initiatives innovantes amène tout d'abord à trois conclusions transversales.

- **Les financements innovants doivent s'adapter à la nature de bien public de la biodiversité.** La biodiversité, qualité appréciée à travers un nombre toujours limité d'éléments, apparaît généralement comme le passager clandestin de nombre d'instruments économiques de gestion de l'environnement. Le potentiel de valorisation économique directe de la biodiversité (notamment à travers le recours à des marchés, par exemple de services écosystémiques) est relativement limité parce que les caractéristiques de bien public ou de bien collectif des éléments de biodiversité considérés dominent la majorité des situations rencontrées.
- **Il importe de bien apprécier la dimension incitative des initiatives innovantes.** La mobilisation de ressources ne doit pas devenir une finalité en soi. Dans la mise en œuvre de la fiscalité environnementale, la recherche de rendement financier l'emporte souvent sur la dimension incitative. La compensation des atteintes à la biodiversité ne vise pas directement le financement d'une gestion restauratrice des sites impactés ou celui des aires protégées même si elle peut y contribuer. La finalité de la réforme des subventions les plus néfastes pour la biodiversité n'est pas non plus de résorber les déficits publics. Dans la recherche du double dividende attendu de la mise en œuvre des instruments incitatifs, il importe de ne pas en inverser les termes: réduire les impacts (et donc les besoins de financement futurs) reste leur première raison d'être.
- **Il faut exploiter le potentiel de la fiscalité écologique.** Pour couvrir l'estimation prudente des besoins de 150 milliards de dollars par an à l'échelle mondiale, on ne pourra sans doute pas faire l'économie d'orienter vers la biodiversité au moins 10 % du produit d'une fiscalité internationale dont les leviers sont bien identifiés, ou d'avoir recours à des mécanismes du type droits de tirage spéciaux verts du FMI. Une taxe sur les émissions de carbone ou sur les transactions financières permettrait de financer la conservation directe (pour laquelle les sources alternatives aux fonds publics sont limitées) ainsi que des changements d'itinéraires techniques agricoles à grande échelle dans les pays du Sud. À l'échelle nationale, au-delà de la fiscalité environnementale sur le tourisme, l'eau, l'énergie ou le

transport, les résistances doivent être levées au Nord pour exploiter le potentiel d'une fiscalité sur la pollution par les nutriments et sur l'artificialisation des milieux. Au Sud, une réflexion doit être conduite sur le fléchage vers la biodiversité d'une partie du produit des taxes sur les ressources naturelles (restauration des écosystèmes critiques).

Malgré certaines attentes très optimistes sur la part croissante que pourraient prendre des financements privés de la biodiversité, il apparaît que la principale contribution du secteur privé est aujourd'hui à rechercher dans les chaînes de valeur mondiales et dans la gestion de ses impacts environnementaux à l'occasion de la transition vers des modes de consommation et de production durables. Ce sont des impulsions politiques, réglementaires ou sociales, souvent en provenance de la société civile, qui permettent à la compensation écologique et à la certification d'atteindre des échelles significatives et les poussent à renforcer leurs standards.

Sous l'angle de leur potentiel de mobilisation de ressources et de leur faisabilité technique, politique et sociale, trois familles d'initiatives présentent un potentiel intéressant et peuvent être engagées à relativement court terme sous certaines conditions (mais aucune, ni même leur combinaison, ne serait suffisante pour couvrir tous les besoins recensés).

6.1 Les marchés de produits verts

Parce qu'elle intervient au niveau des chaînes de valeur mondiales en fixant des normes plus exigeantes que la réglementation, l'écocertification est un levier indispensable vers des modes de consommation et de production durables. C'est notamment le cas dans les filières touristiques et agricoles génératrices de devises pour les économies du Sud, sous réserve d'une meilleure prise en compte de la répartition de la valeur ajoutée et des impacts réels sur la biodiversité. Les pouvoirs publics peuvent s'approprier cet instrument de segmentation du marché pour orienter le basculement de filières au moyen de la commande publique, d'incitations fiscales, voire d'une mutualisation des coûts de la certification pour maintenir la compétitivité des opérateurs les moins dotés en capital.

Sur les marchés agricoles, la croissance du segment des produits certifiés est souvent la plus dynamique, portée à la fois par le renforcement de la réglementation et par la demande des consommateurs, les classes moyennes des pays émergents s'ajoutant à celles des consommateurs du Nord. À l'échelle de territoires productifs ruraux, la labellisation de paysages remarquables, riches en culture et en histoire aussi bien qu'en biodiversité, éventuellement sous la forme d'une aire protégée, est un moyen complémentaire de valoriser les initiatives locales de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité.

6.2 La conversion des subventions néfastes

Il s'agit d'un processus de longue haleine qui, à travers le redéploiement des incitations et la généralisation des évaluations environnementales stratégiques, participe de la mise en cohérence des politiques publiques et du cadre juridique avec les objectifs de conservation et de gestion durable de la biodiversité. Dans chaque secteur à l'origine de pressions sur la biodiversité (agriculture, pêche, énergie, transports, etc.), une évaluation globale des subventions est nécessaire pour identifier les plus néfastes et bâtir de manière participative des scénarios de réforme.

L'objectif de ce type de réforme, dont dépend largement son acceptabilité politique et sociale, est non seulement de supprimer les incitations néfastes pour la biodiversité mais de convertir une partie de ces subventions en subventions vertes à travers l'écoconditionnalité des aides accordées aux producteurs et les paiements pour services environnementaux (double dividende). L'opportunité de lier des aides publiques à la réalisation d'objectifs de conservation par les gestionnaires de la ressource mérite aussi d'être considérée dans les pays émergents, tout comme celle d'orienter les changements d'itinéraires techniques dans les pays en développement.

6.3 La surcompensation des atteintes à la biodiversité

Bien que critiquée dans son principe et sa faisabilité, la compensation en nature des impacts résiduels visant à un objectif de non perte nette de biodiversité incite à limiter en amont les impacts des projets d'aménagement sur la biodiversité, si elle

est appliquée dans des conditions de bonne gouvernance et dans un cadre juridique clair et socialement accepté définissant ce qui n'est pas compensable. Encore marginale, la compensation volontaire se développe dans les pays du Sud, notamment comme une obligation imposée à travers le financement international de projets de développement.

Si l'étalon écologique doit rester à la base de la mesure de l'équivalence entre pertes et gains, les mécanismes de compensation monétaire peuvent permettre de prioriser les enjeux de préservation de la biodiversité au-delà de la compensation au cas par cas. Dans certains cas, ils peuvent ainsi devenir une source de financement extrabudgétaire des aires protégées. Si le principe d'un marché international de la compensation n'est pas envisageable, la compensation peut devenir un outil de financement international de la biodiversité en imposant la réalisation au Sud d'un gain net de biodiversité au moyen d'une contribution sur les opérations de compensation conduites au Nord canalisée vers un fonds international.



Sigles et abréviations

APA	Accès et partage des avantages
APD	Aide publique au développement
BBOP	Programme de compensations entreprises et biodiversité (<i>Business and Biodiversity Offsets Program</i>)
CDB	Convention sur la diversité biologique
COP	Conférence des Parties (<i>Conference of Parties</i>)
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
PSE	Paiements pour services environnementaux
RSPO	Table ronde sur l'huile de palme durable (<i>Round Table on Sustainable Palm Oil</i>)



LES INITIATIVES INNOVANTES POUR LE FINANCEMENT DE LA BIODIVERSITÉ

La nécessité de mettre un terme à la perte de diversité biologique situe désormais l'enjeu de sa conservation au premier plan des préoccupations environnementales au niveau international. La France est l'un des pays mobilisés dans ce mouvement d'engagement collectif. Mais les moyens financiers à mobiliser pour y parvenir dépassant largement les ressources actuellement disponibles, la recherche d'initiatives de financement innovantes s'impose.

Réalisée à l'initiative du ministère des Affaires étrangères et du Développement international, la présente étude permet de recenser vingt types d'initiatives susceptibles à la fois de mobiliser de nouvelles sources de financement pour la conservation et la restauration des écosystèmes et de contribuer, en réduisant les pressions sur la biodiversité, à diminuer leurs besoins de financement.

En combinant des critères liés à leur faisabilité technique, sociale et politique, mais aussi à leur impact positif sur la biodiversité et à leur potentiel de mobilisation de ressources, l'étude retient trois familles d'initiatives méritant un intérêt particulier :

- les marchés verts et l'intégration des valeurs de la biodiversité au cœur des chaînes de valeur mondiales peuvent servir de catalyseur dans la transition vers des modes de production et de consommation durables ;
- la conversion des subventions néfastes pour la biodiversité présente un potentiel de génération de ressources important et participe à l'exigence de mise en cohérence des politiques publiques en matière de développement durable ;
- la promotion de la surcompensation vise à renforcer la contribution de la compensation au financement international de la biodiversité par des transferts financiers obligatoires destinés au financement de zones prioritaires de conservation à l'échelle internationale.