

Financement international de la biodiversité : remettre les paiements pour services écosystémiques dans le cadre d'une approche de co-investissement pour le développement durable

Sébastien Treyer (Iddri), Alain Karsenty (Cirad), Olivier Mushiete (ex-directeur de l'Institut congolais pour la conservation de la nature)

Le financement de trajectoires de développement respectueuses de la nature dans les pays du Sud est une question centrale pour la mise en œuvre du Cadre mondial pour la biodiversité adopté à Montréal lors de la COP 15. Les « mécanismes de financement innovants » y occupent une place centrale, en particulier la justification de certains de ces flux, publics ou privés, comme « paiements pour services écosystémiques ».

Ce *Décryptage* replace les systèmes de « paiements pour services environnementaux » dans une approche plus large de co-investissement pour le développement durable. Après avoir souligné le déficit d'investissements pour le développement dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, ainsi que le rôle et la place de la biodiversité dans leurs trajectoires de développement, cet article aborde la nature des services fournis par la biodiversité et la manière dont ils peuvent être liés à des paiements, avant d'examiner d'autres sources financières qui pourraient trouver leur place dans une approche de co-investissement.

MESSAGES CLÉS

Les besoins d'investissement sont massifs dans les pays les moins avancés et les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, notamment pour le développement durable dans les zones rurales et dans le domaine du foncier. Les plans nationaux de financement de la biodiversité élaborés dans le cadre de la Convention pour la diversité biologique sont des outils pertinents pour présenter ces besoins sous la forme de plans d'investissement.

Le maintien du capital naturel intact dans ces pays est souvent avancé comme un argument en faveur d'un « paiement des services écosystémiques », alors qu'il serait plus pertinent de le mettre en avant pour justifier un effort massif de co-investissement pour le développement durable. Le maintien des services écosystémiques ne doit pas être associé à une option de « non-développement » qui nécessiterait une compensation financière, mais doit être le résultat de l'investissement dans des politiques et des mesures qui préservent la biodiversité en tant qu'atout pour les trajectoires de développement durable des territoires.

Les systèmes nationaux de paiements pour services environnementaux pourraient jouer un rôle majeur en suscitant des financements pour des trajectoires de développement positives pour la nature et les populations locales. Mais ces instruments sont intrinsèquement liés aux politiques publiques nationales et aux flux d'investissements publics, provenant de sources internationales et nationales, d'où la nécessité d'un cadre de co-investissement.

Une approche de co-investissement pour le développement durable ouvre la voie à d'autres sources complémentaires, y compris les instruments fiscaux nationaux et internationaux, ceux visant à « dérisquer » les investissements, en plus de « certificats d'impact positif sur la biodiversité, le climat et le social », qui peuvent être utilisés par les entreprises en complément (et non en remplacement) de leurs efforts pour réduire leur propre empreinte carbone ou biodiversité.

1. INVESTIR POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES PAYS DU SUD : LE RÔLE CRITIQUE DE LA BIODIVERSITÉ

Les conséquences des crises en cascade (pandémies, catastrophes environnementales, guerre en Ukraine, etc.) ont creusé le fossé entre les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire inférieur et les pays industrialisés. Pour ces derniers, la capacité des gouvernements à financer la reprise et à investir dans le développement durable s'est réduite en raison de ces crises et ils sont confrontés à des problèmes de viabilité de la dette. Dans le même temps, les pays à faible revenu, notamment en Afrique, sont confrontés à une augmentation rapide de leur population et de leur main d'œuvre, ce qui entraîne une augmentation rapide de la demande d'emplois décents. D'où l'insistance sur les investissements pour l'industrialisation. Le développement d'industries liées au système alimentaire et à la production de biomasse pourrait jouer un rôle clé dans ces trajectoires de développement (Obura et Treyer, 2022), à condition qu'elles soient combinées à une augmentation de la valeur ajoutée locale et des emplois dans l'industrie de transformation, plutôt que d'être orientées vers l'exportation de matières premières extractives.

La demande internationale de denrées alimentaires (et de biomasse pour l'énergie) et la croissance de la demande alimentaire interne (augmentation de la population et évolution des modes de consommation) entraînent une pression accrue sur les terres, la biodiversité et les écosystèmes forestiers, ce qui met en péril la résilience et la viabilité de ce processus d'industrialisation agroalimentaire. Des investissements seront nécessaires pour que de véritables processus d'industrialisation puissent avoir lieu dans ces pays. Mais des politiques visant à orienter les trajectoires de développement suivant un modèle plaçant la biodiversité au cœur du développement économique comme facteur de production critique, en particulier dans les zones rurales (Obura et Treyer, 2022), seront essentielles, en Afrique comme en Amérique latine.

Dans leur rapport¹ chiffrant les besoins en matière d'atténuation du climat, de résilience et de protection du capital naturel dans les pays du Sud (à l'exception de la Chine), Nick Stern, Vera Songwe et Amar Bhattacharya proposent un ordre de grandeur de 2 000 milliards de dollars par an. Il faut ainsi organiser les engagements nécessaires aux flux financiers Nord-Sud pour le climat ou la biodiversité.

Le besoin d'investissement est massif dans les pays les moins avancés et les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, en particulier dans les zones rurales et dans la perspective d'un modèle d'industrialisation s'appuyant sur la transformation des ressources alimentaires et de la biomasse ; or les besoins d'investissements dans les secteurs agricoles et forestiers sont ceux qui ont le plus de mal à être couverts par les

flux financiers, alors qu'ils dépendent de manière critique de la biodiversité en tant que facteur de production et qu'ils sont également essentiels pour la protéger.

2. QUEL RÔLE POUR LES PAIEMENTS POUR SERVICES ENVIRONNEMENTAUX ?

Faire en sorte que le capital naturel soit maintenu plutôt qu'épuisé, comme dans le cas des forêts tropicales, n'est généralement pas présenté comme un problème d'investissement, mais comme une question de rémunération internationale des services écosystémiques que ce capital naturel fournit. Un tel cadrage a pour but d'amener davantage de flux financiers (publics ou privés) vers les pays qui peuvent protéger ce capital, ou au sein de ces pays vers les régions rurales correspondantes.

Nous soutenons ici qu'il serait au contraire plus judicieux de plaider en faveur d'investissements dans ces zones, au sein desquelles des systèmes de paiement pour les services *environnementaux* ciblant spécifiquement les acteurs du monde rural peuvent être mis en place.

Les forêts et autres zones importantes pour la biodiversité peuvent fournir des services écosystémiques (capture et stockage du carbone, diversité biologique, régulation du cycle de l'eau, etc.). Les premiers bénéficiaires de la biodiversité sont les États où se trouvent ces espaces. La dégradation de la biodiversité, le déclin de la pollinisation, la pollution ou la dégradation des sols, la perturbation du régime des pluies due à la déforestation, la disparition des zones humides qui a un impact sur la qualité de l'eau : toutes ces tendances mettent en danger la base productive de ces pays et peuvent avoir un impact régional au-delà des frontières nationales.

En théorie économique, les paiements pour services environnementaux étaient initialement proposés comme un contrat entre deux acteurs privés, mais en pratique, les subventions publiques sont souvent versées de manière conditionnelle à

ENCADRÉ. SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES VERSUS SERVICES ENVIRONNEMENTAUX

Il est important de distinguer les services écosystémiques des services environnementaux. On peut mentionner ce qu'en dit « l'évaluation française des écosystèmes et services écosystémiques (EFESE) » : « *Service écosystémique : fonction d'un écosystème dont l'utilisation permet de retirer un avantage (pour l'agriculteur, ou de manière plus générale pour la société). Service environnemental : action ou mode de gestion d'un acteur (par exemple, agriculteur), qui améliore l'état de l'environnement en permettant l'augmentation d'un service écosystémique* » (par exemple l'entretien des forêts et la qualité de l'eau).

¹ <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/finance-for-climate-action-scaling-up-investment-for-climate-and-development/>

un propriétaire ou une communauté pour la conservation ou la restauration de son capital naturel, qui fournit des services écosystémiques. La régulation du cycle de l'eau ou la préservation de la qualité de l'eau sont les exemples les plus courants de paiements pour services environnementaux, avec des sources de financement tant privées que publiques (Karsenty, 2019)

L'histoire des paiements pour services environnementaux, parfois désignés sous le nom de REDD+ (*Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts*) dans les relations internationales, est liée à la préservation des forêts et est souvent centrée sur la compensation des « coûts d'opportunité » ou du manque à gagner lié à un renoncement au développement. La conservation de la biodiversité dans ces territoires est présentée comme une option de « non-développement » par rapport à un scénario contrefactuel de trajectoires de développement à travers l'agriculture ou l'industrie minière. Le mécanisme REDD+ a été souvent pensé dans une telle perspective générale.

Toutefois, bien que se voulant un instrument de paiements pour les résultats, il n'implique pas de paiements pour les services écosystémiques, mais des rémunérations pour les efforts déployés par les pays à travers des politiques et des mesures qui aboutissent aux résultats escomptés (en général, la réduction du taux de déforestation). Pour qu'un tel système de paiement ait du sens, le résultat observé (par exemple, la non-dégradation du capital naturel ou un moindre degré de dégradation de la biodiversité) ne suffit pas à justifier un paiement : il doit y avoir une relation de cause à effet entre les moyens mis en œuvre (politiques et mesures de protection de la biodiversité ou de stockage du carbone) et le résultat obtenu (réduction du taux de déforestation par exemple).

Il est ainsi prioritaire de consentir à des investissements massifs dans les pays qui construisent ces politiques afin de s'attaquer aux moteurs directs et indirects de la dégradation de la biodiversité. En outre, il serait contre-productif de présenter la protection de la biodiversité dans ces zones comme une option de « non-développement », car dans de nombreux cas, les populations autochtones et les communautés locales qui utilisent ces ressources peuvent être demandeuses des investissements nécessaires pour financer leurs propres trajectoires soutenables de développement plutôt que de chercher à obtenir une compensation pour une option de non-développement. Cela peut impliquer des investissements dans la création, le renforcement ou parfois la reconstruction des institutions socio-environnementales (telles que la Fondation nationale indienne, FUNAI, au Brésil), essentielles pour préserver l'équilibre entre les activités économiques et la protection de la biodiversité sur leurs territoires, ainsi que pour garantir leurs droits et leur accès à ces ressources, et pour empêcher l'intrusion d'activités illégales.

En outre, plaider en faveur d'un investissement dans des trajectoires de développement positives pour la nature et pour les populations plutôt que d'organiser des systèmes de paiement des coûts d'opportunité pour des scénarios de non-développement constitue le seul moyen de garantir que les politiques agricoles ne soient pas en contradiction avec les objectifs environnementaux des politiques en matière de biodiversité.

Le type d'investissements nécessaires peut concerner des modèles agricoles positifs pour la nature, comme l'agroforesterie et l'agroécologie, mais aussi la clarification et la protection des droits fonciers, qui sont essentiels pour protéger les communautés contre l'accaparement des terres, mais aussi pour assurer la stabilité à long terme nécessaire pour permettre aux communautés d'investir dans la restauration des écosystèmes. D'autres exemples d'investissements productifs sont également particulièrement cruciaux, comme l'investissement dans les énergies renouvelables pour améliorer l'accès à l'énergie des ménages et des petites et moyennes entreprises, ainsi que pour limiter la récolte de bois pour la cuisine. Les pratiques coutumières et les connaissances locales auront un rôle clé dans la promotion de modèles agricoles respectueux de la nature. Que ce soit pour la gestion des combinaisons d'espèces végétales qui se développent dans les jachères forestières ou dans la gestion foncière des parcelles forestières (jachères agroforestières), plusieurs pratiques traditionnelles se sont avérées pertinentes et efficaces.

Ainsi, un système innovant de financement de la conservation de la biodiversité par le biais du co-investissement doit prendre en compte l'expertise locale et les pratiques autochtones pertinentes pour augmenter ses chances de succès. Les programmes nationaux de paiements pour services environnementaux peuvent être efficaces pour protéger la biodiversité s'ils ne se concentrent pas uniquement sur la compensation des coûts d'opportunité, mais s'ils fournissent une véritable incitation à changer les pratiques qui dégradent la biodiversité.

3. QUELLES SOURCES DE FINANCEMENT ?

La distinction entre les systèmes de PSE d'investissement et les systèmes de PSE restrictifs est bien établie. Une combinaison des deux dimensions dans des programmes nationaux pourrait s'avérer très efficace. Le financement pourrait provenir de fonds privés, mais le financement public des investissements jouera nécessairement un rôle clé dans ces programmes.

La notion de co-investissement pour un développement durable implique également de combiner flux financiers publics internationaux et financement public national. Dans ce cadre, les politiques fiscales peuvent contribuer à bâtir des trajectoires de développement centrées sur la biodiversité pour les zones rurales (par exemple avec un taux d'imposition faible, mais une large base d'imposition sur le reste de l'économie). Et les politiques publiques jouent un rôle clé à cet égard, car la création de nouvelles redevances n'aurait pas de sens si elle devaient coexister avec le maintien des subventions néfastes pour la biodiversité. La question de cohérence des politiques publiques est donc absolument centrale. Au-delà de l'échelle nationale, les instruments fiscaux internationaux doivent également être explorés, de même que les taxations dans les chaînes de valeur mondiales. Enfin, le financement public est très important pour dé-risquer les investissements qui sont généralement considérés

comme trop aléatoires par le financement privé, en particulier dans les zones rurales reculées, dans les écosystèmes fragiles, et lorsque le grand nombre d'acteurs économiques modestes semble aggraver les coûts de transaction ou le risque d'échec.

La littérature critique des approches économiques de la nature a révélé l'importance d'examiner les processus non seulement de marchandisation, mais aussi de monétisation, et en particulier la façon dont la qualification des écosystèmes ou des ressources naturelles en tant qu'actifs financiers dans lesquels investir peut également avoir des effets négatifs, en particulier lorsque l'évaluation prospective d'un futur retour sur investissement est incertaine, ce qui pourrait conduire à décevoir l'investisseur ou mener à la surexploitation des ressources, plutôt qu'à leur protection. Dans l'approche de co-investissement présentée ci-dessus, l'effet de levier des investissements publics et des garanties souveraines (avec l'exemple spécifique de fonds fiduciaires pour la conservation, par exemple) permet d'attirer des investissements privés sans monétisation de la biodiversité. Les investissements privés dans des modèles d'affaires positifs pour la biodiversité seraient moins risqués si les produits durables bénéficiaient d'avantages dans le commerce international, par exemple en facilitant la diligence raisonnée pour les produits certifiés « zéro déforestation », en réduisant les taxes nationales pour les produits jugés « durables » ou en leur appliquant des tarifs douaniers plus favorables. Parallèlement, les efforts fiscaux pour l'environnement consentis par les pays à faible revenu peuvent attirer d'importants investissements internationaux (de sources publiques, mais aussi de flux financiers philanthropiques ou privés), car ils témoignent d'un engagement national et d'une appropriation d'une question environnementale telle que la biodiversité.

L'encadrement du co-investissement dans des trajectoires de développement positives pour la nature et pour les populations est très directement lié aux plans nationaux de financement de la biodiversité, qui doivent être élaborés dans le cadre des processus de la CDB des Nations Unies. Plutôt que de compenser une option de « non-développement », cette approche permet de combiner une diversité de flux financiers positifs orientés vers l'investissement, d'origine publique ou privée. Ils pourraient par

exemple attirer des financements d'entreprises désireuses de démontrer leur contribution positive à la protection du climat ou de la biodiversité, sous la forme de « certificats d'impact positif climat, biodiversité et social » : plutôt que de les nommer « crédits carbone » ou « crédits biodiversité », ce qui pourrait suggérer que ces crédits pourraient compenser l'impact négatif sur le carbone ou la biodiversité de l'entreprise acheteuse. La formulation « certificat d'impact positif » reflète la nature de co-investissement du financement, et est cohérente avec les principes établis par les institutions internationales (comme le rapport du groupe d'experts de haut niveau des Nations Unies sur les engagements zéro émission nette des acteurs non étatiques²). Au-delà de ces sources de financement axées sur l'impact, l'exploration du potentiel des instruments fiscaux et des instruments de réduction des risques, comme mentionné ci-dessus, est extrêmement importante.

RÉFÉRENCES

Karsenty, A. (2019). Les paiements pour services environnementaux dans les pays en développement : compenser ou récompenser ? In : Langlais A. (ed), *L'agriculture et les Paiements pour Services Environnementaux – Quels questionnements juridiques ?* Presses universitaires de Rennes. <https://hal.science/hal-02080034>

EFESE, (2020). Rapport de première phase de l'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques – Du constat à l'action, Ministère de la Transition écologique. <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/collection-number/portrait/photo/9782111572812.pdf>

Obura, D., & Treyer, S. (2022). A “shared earth” approach to put biodiversity at the heart of the sustainable development in Africa <https://www.afd.fr/en/ressources/shared-earth-approach-put-biodiversity-heart-sustainable-development-africa>

² https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/high-level_expert_group_n7b.pdf

Citation: Treyer, S., Karsenty, A., Mushieta, O. (2023). Financement international de la biodiversité : remettre les paiements pour services écosystémiques dans le cadre d'une approche de co-investissement pour le développement durable, *Décryptage* N°01/23.

Ce travail a bénéficié d'un soutien du gouvernement français au titre du programme « Investissements d'avenir », administré par l'Agence nationale de la recherche (ANR) sous la référence ANR-10-LABX-14-01.

CONTACT

sebastien.treyer@iddri.org
alain.karsenty@cirad.fr

Institut du développement durable
et des relations internationales
41, rue du Four – 75006 Paris – France

WWW.IDDRI.ORG
[@IDDRI_THINKTANK](https://twitter.com/IDDRI_THINKTANK)