

Leçons à tirer de REDD+ pour les mécanismes nationaux de crédits biodiversité

Karine Marion (AFD), Agnès Hallosserie (Iddri), Juliette Landry (Iddri), Naïg Cozannet (AFD)

La mise en œuvre du cadre mondial pour la biodiversité (CMB) adopté en 2022 et des Stratégies et plans d'actions nationaux pour la biodiversité (SPANB) qui en découlent nécessitent des ressources substantielles. Les crédits biodiversité font partie des mécanismes de financement innovants cités par la cible 19 du CMB comme l'un des outils à mobiliser dans ce cadre. Leur utilisation est jusqu'à présent plutôt restreinte aux mécanismes réglementaires de compensation, mais l'idée de développer un marché volontaire est portée par un nombre croissant d'acteurs depuis la COP 15.

Dès lors se pose la question pour les États du cadre nécessaire au déploiement de ces outils, afin qu'ils contribuent effectivement à l'atteinte des objectifs de leurs SPANB. Du point de vue de la coopération internationale, le parallèle peut être fait avec le mécanisme REDD+ de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Bien que le marché du carbone forestier reste dominé par des projets individuels, les fonds multilatéraux engagés dans la REDD+ privilégient les approches juridictionnelles. Ce *Document de propositions* explore les conditions nécessaires au déploiement des crédits biodiversité, en se basant sur les leçons tirées de REDD+.

MESSAGES CLÉS

Afin d'assurer la cohérence et l'adéquation des crédits biodiversité avec les besoins d'un pays ou territoire, il est crucial dans un premier temps d'analyser les dépenses existantes, les besoins, et le contexte institutionnel. L'établissement d'un plan national de financement de la biodiversité permettra de déterminer si les crédits sont le plus à même d'être une solution intéressante.

À l'instar des crédits carbone dans le cadre de REDD+, les crédits biodiversité peuvent attirer des investissements privés pour des projets de conservation et de restauration. Cependant, leur succès dépendra d'un cadre solide qui garantisse la qualité des projets et minimise les risques de « fuites », c'est-à-dire de déplacements des impacts négatifs en dehors des zones concernées. Comme l'a montré REDD+, les approches juridictionnelles, plutôt que les projets isolés, offrent une meilleure intégrité environnementale, et attirent plus d'investissements en réduisant les risques.

Les crédits biodiversité devraient suivre une logique similaire, en élaborant un cadre national de gouvernance robuste pour le marché à l'échelle nationale. Le dispositif doit permettre d'encadrer l'offre, mais aussi les conditions d'accès pour la demande, ainsi que le contrôle et le suivi de la qualité des crédits, avec des standards de certification clairs et des exigences en matière de mesure de l'impact écologique, un processus d'audit indépendant et agréé, et un registre national des crédits biodiversité.

La mise en place de crédits biodiversité doit impérativement garantir la participation active et le respect des droits des populations autochtones et des communautés locales. Inspirés par les garanties de Cancun dans le cadre de REDD+, ces crédits doivent assurer un partage équitable des bénéfices et garantir un consentement libre et éclairé de ces communautés.

1. L'ÉMERGENCE DES CRÉDITS COMME UNE DES SOLUTIONS AU DÉFICIT DE FINANCEMENT DE LA BIODIVERSITÉ

Le terme de crédit biodiversité a d'abord été utilisé pour se référer à des unités de surface restaurée émises par des banques de compensation dans le cadre de mécanismes réglementaires (aux États-Unis notamment). Les crédits n'y génèrent pas une compensation d'un point de vue écologique (soit un jeu à somme nulle pour la biodiversité), étant donné la difficulté d'obtenir des équivalences écologiques, mais servent plutôt ici à financer la protection ou la restauration d'écosystèmes jugés prioritaires en matière de biodiversité. Plus récemment, la notion de crédit ou de certificat biodiversité en tant qu'unité mesurable de contribution volontaire pour la biodiversité a émergé, et est portée depuis la COP 15 de la CDB par des organisations, ainsi que par un nombre croissant d'opérateurs qui expérimentent leur faisabilité partout dans le monde. Cet engouement est porté par la conviction que les entreprises ont un rôle à jouer dans le financement de la biodiversité, que ce soit dans une démarche réglementaire ou volontaire. La motivation des entreprises peut alors relever d'une action stratégique (réduire leurs impacts sur la biodiversité et leur exposition aux risques, tel que préconisé par la cible 15 du CMB) ou d'engagements en matière de responsabilité sociale et environnementale.

Dès lors se pose la question du cadre nécessaire au déploiement des crédits biodiversité dans les États, afin que les crédits contribuent effectivement à l'atteinte des objectifs des SPANB. Du point de vue de la coopération internationale, le parallèle peut être fait avec le mécanisme REDD+ (Réduction des émissions liées à la déforestation à la dégradation des forêts, et valorisation de la conservation, de la gestion durable des forêts et de l'accroissement des stocks de carbone forestier) élaboré dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC), et l'expansion du marché volontaire des crédits carbone forestiers (voir encadré). En effet, les crédits biodiversité présentent de nombreuses similitudes conceptuelles avec les crédits carbone.

Bien que les crédits carbone forestiers restent dominés par des projets individuels sur le marché volontaire, les fonds multilatéraux soutenant la REDD+ (mécanisme ONU-REDD, Forest Carbon Partnership Facility, fonds CAFI, etc.) privilégient à présent les approches juridictionnelles¹. Par ailleurs, à la suite de la remise en question de l'intégrité des projets de déforestation évitée en 2021², qui a mené à une contraction significative du marché des crédits carbone forestiers, les acheteurs sont

ENCADRÉ. LES CRÉDITS FORESTIERS, ENTRE LE MÉCANISME REDD+ ET LES MARCHÉS VOLONTAIRES DU CARBONE

Le « mécanisme de développement propre » (MDP) issu du protocole de Kyoto (1997) permettait aux entreprises des pays développés de compenser une partie de leurs émissions en achetant des « crédits carbone » émis par des projets de réduction d'émissions dans les pays en développement. Les crédits forestiers représentaient moins de 1 % des projets du MDP.

Cette dynamique du MDP a aussi conduit à l'essor des marchés volontaires du carbone comme certificats d'impacts positifs, sans être reliés aux mécanismes officiels de mise en œuvre de la CCNUCC tels que l'ETS européen ou le protocole de Kyoto. Sur le marché volontaire, les entreprises privées acquièrent des crédits carbonés volontaires dans une logique de RSE et non pour se conformer à un quota d'émissions qui leur est alloué.

Le cadre de Varsovie « Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation » adopté à la COP 19 de la CCNUCC en 2013 a encouragé les pays à structurer leur action sur les écosystèmes forestiers. La REDD est un mécanisme de paiements sur résultats à l'échelle juridictionnelle à l'intention des pays en développement qui parviennent à réduire leurs émissions dues à la dégradation des forêts. Aujourd'hui, les paiements sont principalement issus de fonds multilatéraux (Fonds vert pour le climat, BioCarbon Fund, etc.). REDD est devenu REDD+ pour intégrer le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestier dans la réduction des émissions.

Cette reconnaissance du rôle des forêts dans l'action climatique et la structuration de critères au niveau international ont mené à une augmentation importante du volume de crédits forestiers sur les marchés volontaires du carbone (MVC) qui se sont réclamés de la REDD+ sans pour autant être reliés à l'action gouvernementale qui est concernée par le mécanisme négocié dans le cadre de la CCNUCC. Les crédits forestiers atteignent désormais environ 50% de la totalité des crédits carbone émis. Ils sont issus de projets ou de programmes certifiés par des standards privés, le principal, Verra, certifiant à la fois les programmes juridictionnels, les projets imbriqués dans des programmes juridictionnels et les projets hors cadre institutionnel.

désormais plus regardants sur la qualité des crédits³, notamment ceux issus du marché volontaire. Un point important consiste à rapprocher ces projets de l'inventaire national en matière d'émissions de gaz à effet de serre et à montrer leur alignement avec la Contribution déterminée au niveau national du pays,

¹ Boyd, W. *et al.* (2018). "Jurisdictional Approaches to REDD+ and Low Emissions Development: Progress and Prospects." Working Paper. Washington, DC: World Resources Institute. Available online at wri.org/ending-tropical-deforestation.

² On peut citer ici l'enquête publiée par *The Guardian* en 2023, réalisée à partir d'études scientifiques publiées depuis 2020 : <https://www.theguardian.com/environment/2023/jan/18/revealed-forest-carbon-offsets-biggest-provider-worthless-verra-aoe>

³ Les exigences concernent entre autres l'intégrité en matière climatique, mais aussi la génération de co-bénéfices environnementaux, l'additionnalité de l'action financée par le crédit par rapport au *business as usual*, l'assurance d'un effet permanent et le partage des bénéfices avec les populations locales.

voire avec sa Stratégie à long terme (au sens de l'Accord de Paris sur le climat). Les approches juridictionnelles répondent bien à ces enjeux, garantissant la cohérence de l'action à l'échelle d'un territoire, limitant les risques de fuites (report de la déforestation en-dehors de la zone d'intervention)⁴ et intégrant des processus consultatifs assurant la protection des droits et des intérêts des populations locales. Ces éléments devraient donc les rendre plus susceptibles d'attirer l'investissement privé.

Les évolutions observées dans le mécanisme REDD+ devraient inspirer les organismes de solidarité internationale (banques de développement, fonds multilatéraux, ONG de conservation, etc.) qui seraient sollicités par leurs partenaires dans les pays en développement pour soutenir le déploiement de crédits biodiversité sur leur territoire. Concrètement, il s'agit d'abord d'interroger la pertinence des crédits pour répondre aux besoins de financement de la SPANB, puis le cas échéant d'appuyer l'élaboration d'un cadre robuste pour favoriser la confiance des acheteurs et susciter la participation des porteurs de projets, tout en garantissant l'intégrité des projets.

2. ÉLABORER DES PLANS DE FINANCEMENT DE LA BIODIVERSITÉ FONDÉS SUR LA CONNAISSANCE

Plusieurs cibles du CBM posent des jalons importants pour la mise en place de crédits biodiversité, qui sont un élément d'une réflexion plus large à mener sur le plan de financement de la biodiversité. L'analyse des dépendances et pressions des principaux secteurs économiques du pays sur la biodiversité, nécessaire à l'atteinte des cibles 10 et 14⁵ notamment, doit permettre de renforcer la prise en compte de la biodiversité dans les activités économiques. Ce type d'exercice, idéalement préalable à l'élaboration d'un plan national de financement pour la biodiversité, permet d'alimenter le dialogue de politiques publiques entre le ministère de l'Environnement, les ministères sectoriels (par exemple l'agriculture, les forêts, la pêche ou le tourisme) et le ministère des Finances concernant les trajectoires à adopter et les besoins de financement associés. Les entreprises doivent être associées à ces dialogues afin de les rendre actrices de la protection de la biodiversité, à travers leurs chaînes de valeur ou leur intégration territoriale, comme appelé par la cible 15. Cette démarche permet d'identifier les écosystèmes les plus exposés et qui peuvent être ciblés par des crédits biodiversité⁶.

Une réflexion doit aussi être menée sur la cible 18, qui consiste à recenser les subventions préjudiciables à la biodiversité pour les réduire progressivement d'ici 2030. Si cet exercice n'est pas réalisé, les coûts liés aux subventions néfastes risquent de s'ajouter à ceux de mise en place des crédits, tout en générant des effets contre-productifs entre eux. C'est pourquoi chaque pays doit examiner l'ensemble des solutions financières existantes à sa disposition (y compris les taxes, les subventions, les fonds fiduciaires de conservation, etc.), afin d'identifier celles qui sont les plus adaptées à ses besoins et en fonction des différentes mesures pour la biodiversité, gardant à l'esprit que le développement de mécanismes de financement innovants comme les crédits biodiversité peut être long et coûteux. Cela implique de clarifier ce qui est attendu de chaque instrument, et l'articulation des différents instruments entre eux. L'initiative BIOFIN du Programme des Nations unies pour le développement a été conçue afin d'accompagner les pays en développement dans ce processus⁷.

De manière générale pour l'élaboration de la SPANB, la production et la consolidation de données spatialisées sur les écosystèmes du pays constituent des étapes essentielles, qui serviront aux approches juridictionnelles⁸. Le *National Biodiversity Assessment* de l'Afrique du Sud⁹ constitue un exemple probant en la matière. Cette démarche est analogue à celle de la définition des niveaux de référence pour les forêts exigée par le mécanisme REDD+. La mise en place d'un système de comptabilité écologique national ou juridictionnel peut également informer cette démarche, en fournissant des outils pour quantifier et mesurer l'évolution du capital naturel dans le temps. On peut puiser ici dans les méthodes d'évaluation décrites par l'IPBES dans son rapport sur les valeurs de la nature¹⁰. Cette connaissance de l'état des écosystèmes, et des besoins en matière de protection et de restauration, permettra ainsi de flécher les crédits biodiversité vers les territoires et les actions où ils seront les plus utiles.

Plus généralement, les bailleurs internationaux peuvent contribuer à la production de données et connaissances et à l'élaboration des plans de financement biodiversité en proposant de l'assistance technique et de l'expertise.

4 Wunder, S., Duchelle, A.E., Sassi, C.d., Sills, E.O., Simonet, G., & Sunderlin, W.D. (2020). REDD+ in Theory and Practice: How Lessons From Local Projects Can Inform Jurisdictional Approaches. *Frontiers in Forests and Global Change*, 3(11).

5 La cible 10 porte sur la gestion durable des zones agricoles, aquacoles, halieutiques et forestières ; la cible 14 sur la prise en compte de la biodiversité dans l'ensemble des politiques et des processus de planification et développement.

6 Voir par exemple le projet BioDev2030, qui consiste à animer un dialogue multi-acteurs autour d'un diagnostic scientifique des secteurs prioritaires pour la biodiversité et le développement économique. www.biodev2030.org

7 Diagnostics déjà réalisés dans 41 pays ; un financement du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) va permettre de financer les diagnostics dans 91 pays supplémentaires sur les 3 prochaines années : <https://www.biofin.org/news-and-media/new-era-national-biodiversity-finance-plans-emerges>

8 Voir Ducros, A. and Steele, P. (2022). Biocredits to finance nature and people: emerging lessons. IIED, London.

9 Voir SANBI & UNEP-WCMC (2016). Mapping biodiversity priorities: A practical, science-based approach to national biodiversity assessment and prioritisation to inform strategy and action planning. UNEP-WCMC, Cambridge, UK.

10 IPBES (2022). Summary for Policymakers of the Methodological Assessment Report on the Diverse Values and Valuation of Nature of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. <https://doi.org/10.5281/zenodo.6522392>

3. L'ÉTABLISSEMENT D'UN CADRE DE GOUVERNANCE NATIONAL PROPICE À L'ÉMERGENCE D'UN MARCHÉ AU SERVICE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Si les crédits biodiversité sont retenus comme instrument de financement au service des SPANB, les éléments ci-après constituent les composantes indispensables d'un cadre de gouvernance propre à assurer la performance et l'intégrité de ces outils. Les marchés liés à la compensation sont pertinents au niveau national, dans un souci d'atteinte des objectifs nationaux en matière de biodiversité (destruction d'un côté, restauration de l'autre), bien que l'équivalence écologique soit quasiment toujours impossible. Dans le cas d'un marché de contributions additionnelles, le cadre de gouvernance doit lui aussi être conçu au niveau national, pour répondre aux enjeux de biodiversité et à leurs besoins de financement propres au pays.

Il est à noter que certains pays ont choisi de regrouper l'offre permettant de répondre d'une part aux obligations de compensation des entreprises dans le cadre des analyses d'impact environnemental, d'autre part à la demande de contribution volontaire. C'est le cas des dispositifs *Biodiversity Net Gain* du Royaume-Uni et *Bancos de habitat* de la Colombie, ou encore des sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation (SNCRR) introduits en France par la Loi Industrie verte. Toutefois, la compensation exigeant une équivalence entre les écosystèmes détruits et restaurés, elle devrait être régie par un cadre réglementaire spécifique, notamment en ce qui concerne la proximité géographique avec le site concerné par l'analyse d'impact environnemental, et les ratios applicables entre la surface impactée et la surface de compensation. C'est l'objet par exemple du [Projet Combo+](#), qui accompagne plusieurs pays dans l'élaboration de ce cadre, en s'appuyant également sur la production de données spatialisées sur la biodiversité.

Un gouvernement peut choisir de définir des exigences en matière de mesure de l'impact écologique qui s'appliqueraient aussi au marché des contributions additionnelles. Cela peut se traduire par la sélection d'un ou de plusieurs standards existants, en fonction de l'adéquation de leurs critères avec les objectifs des SPANB, ou par la création d'un standard national permettant d'évaluer et de certifier les méthodologies retenues. Une méthodologie nationale peut aussi être développée. L'État pourra ensuite définir un processus d'autorisation auquel seront soumis les développeurs de projets, et dont les exigences permettront de s'assurer que les projets proposés sont compatibles avec les priorités définies dans les SPANB et traduites dans les documents d'aménagement du territoire.

Un autre aspect qui mérite d'être encadré concerne la vérification des résultats par des auditeurs indépendants. Les conflits d'intérêts entre des auditeurs privés et les développeurs de projets qui les rémunèrent, ainsi qu'avec les entités de certification qui émettent les crédits, ont contribué à la crise de confiance sur les marchés volontaires du carbone forestier. Afin d'assurer l'indépendance des auditeurs pour garantir l'intégrité

des crédits émis, il peut être utile d'envisager un processus d'accreditation national, voire de créer un corps d'État regroupant les professionnels de ce métier, avec un cursus de formation dédié, après une phase initiale de montée en compétences sur le sujet. Il convient également de s'assurer qu'une fois vérifiées, les données collectées sont versées au système d'information national, afin d'enrichir les connaissances en matière de biodiversité au service de l'intérêt général.

La création d'un registre national ou territorial des crédits générés complètera le dispositif, à la fois pour piloter la contribution des projets à la SPANB, et pour assurer l'intégrité du marché. En effet, le rôle d'un registre est à la fois d'apporter de la transparence sur les transactions en publiant toutes les données relatives aux projets certifiés (plans de gestion, mesures, etc.) et de veiller à ce que les crédits soient dûment retirés dès lors que l'acheteur se prévaut de ses droits. Des exigences en matière de réserves obligatoires de crédits, promues par plusieurs standards afin de se prémunir contre les risques de non-permanence des impacts, peuvent également être appliquées au niveau de ces registres.

On peut citer ici les instruments conçus pour le *Nature Repair Market* de l'Australie (*Biodiversity Integrity Standards, Biodiversity Assessment Instruments*), dont l'élaboration est confiée à un comité d'experts indépendant établi par le ministère de l'Environnement, ainsi que le processus d'enregistrement et d'audit des projets confiés à son régulateur, conseillé par un *Nature Repair Committee* nouvellement créé.

4. L'INCLUSION ET LA PROTECTION DES POPULATIONS LOCALES

Les préconisations ci-dessus visent en priorité la structuration d'un marché de crédits biodiversité intègre sur le plan environnemental. Tout comme dans les garanties de Cancun, adoptées à la COP 16 de la CCNUCC en 2010 pour prévenir les risques de dérive lors du déploiement des programmes REDD+, des garanties sociales sont nécessaires aux crédits biodiversité. En vertu de la cible 22 du CMB, la reconnaissance des droits des populations autochtones et des communautés locales est un élément essentiel du respect des droits humains et de la protection pérenne de la biodiversité. Ces préoccupations s'appliquent à l'ensemble des actions des SPANB, y compris la génération de crédits biodiversité¹¹. En fonction des régimes fonciers des pays concernés, cela peut prendre la forme de droits de propriété ou de droits d'usage, qui devront être formalisés par le biais de mécanismes législatifs ou administratifs afin d'éviter les conflits liés à l'exploitation des ressources naturelles et des services écosystémiques sur ces territoires, ainsi que leur accaparement par des développeurs de projets peu scrupuleux, attirés par l'appât du gain dans des zones importantes pour la biodiversité. Ces problèmes constituent l'une des principales critiques adressées à l'encontre des marchés volontaires du carbone forestier, et leur prise en compte est cruciale si l'on veut éviter d'en reproduire les erreurs.

¹¹ Voir Ducros A. and Steele, P. *Op. cit.*

La prise en compte des droits des populations locales en ce qui concerne leur éventuelle participation à des projets émettant des crédits biodiversité exige des mécanismes visant à assurer leur consentement libre et éclairé, ainsi que l'accès aux bénéfices générés par les projets. En effet, certaines communautés peuvent souhaiter bénéficier de la source complémentaire de revenus que représentent ces projets, mais il faut pour cela qu'elles soient adéquatement représentées dans la gouvernance des projets, et que les conditions de répartition des bénéfices soient définies à l'avance afin d'assurer un partage équitable et transparent¹². Les États devraient donc définir des exigences légales concernant les processus de consentement, de gouvernance et de partage des bénéfices liés aux projets générant des crédits, et mettre en place des voies de recours en cas de grief. La co-construction de ce cadre légal avec les communautés concernées est primordiale dans l'esprit même du but poursuivi d'inclusion et de participation. On peut citer encore une fois l'Australie à titre d'exemple : son *Indigenous Procurement Policy* définit des cibles en matière de contrats à décerner par les agences publiques

¹² *Ibid.*

à des populations autochtones, et des seuils de participation autochtone dans les contrats importants.

L'ensemble des recommandations présentées ici visent d'une part à assurer l'intégrité environnementale des activités entreprises dans le cadre des programmes nationaux de crédits, leur intégration dans un cadre national de gouvernance, ainsi que le respect des droits et des intérêts des peuples autochtones et des communautés locales. Par ailleurs, c'est en créant un cadre réglementaire lisible et stable que les gouvernements réussiront à attirer à la fois les investisseurs privés et les développeurs de projet, les deux souhaitant réduire au maximum leurs risques¹³. C'est donc en assumant pleinement leur rôle de régulateur que les États pourront tirer parti du potentiel de ce nouveau marché pour atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés en adhérant au CMB.

¹³ Kedward, K., zu Ermgassen, S., Ryan-Collins, J. *et al.* (2003). Heavy reliance on private finance alone will not deliver conservation goals. *Nat Ecol Evol* 7, 1339–1342. <https://doi.org/10.1038/s41559-023-02098-6>

Marion, K., Hallosserie, A., Landry, J., Cozannet, N. (2024). Leçons à tirer de REDD+ pour les mécanismes nationaux de crédits biodiversité. Iddri, *Document de propositions* N°05/24.

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-10LABX-14-01.

CONTACT

agnes.hallosserie@iddri.org

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)