

Les instruments de marché pour la biodiversité : la nature à tout prix ?

Compte-rendu de la conférence internationale organisée par la Fondation d'entreprise Hermès et l'Iddri au Théâtre de la Cité internationale, le 08 juin 2011.

Au cours de ces vingt dernières années, le rôle de l'économie dans la lutte contre les problèmes d'environnement n'a cessé de prendre de l'importance. Le développement d'une approche utilitariste dans la manière de traiter la nature, notamment à travers la notion de services écosystémiques, a ouvert la voie à l'émergence d'une grande diversité d'outils qui, en règle générale, s'appuient sur les marchés et les acteurs du secteur privé. Les nombreux instruments de marché (IM) ainsi mis en œuvre sont venus compléter des interventions plus traditionnelles, coercitives et/ou prescriptives.

Dans le cadre de leur cycle de conférences internationales sur la biodiversité, la Fondation d'entreprise Hermès et l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) ont organisé un nouveau rendez-vous, « Les instruments de marché pour la biodiversité : la nature à tout prix ? », au Théâtre de la Cité universitaire internationale à Paris le 08 juin 2011. Cette conférence a eu pour objectif : de clarifier la notion d'IM, encore très confuse ; de présenter un panorama de ces instruments utilisés pour la conservation de la biodiversité et la mise en œuvre de services écosystémiques ; d'évaluer leur pertinence et leur légitimité ; et, enfin, d'analyser leur intégration dans les politiques publiques.

Catherine Tsékénis, directrice de la Fondation d'entreprise Hermès, ouvre les travaux de cette conférence en insistant sur l'importance du thème biodiversité qui marque le lien entre la nature et le travail manufacturier de la maison Hermès. Laurence Tubiana, directrice de l'Iddri et de la Chaire développement durable de Sciences Po, revient sur les débats de la première conférence du cycle, « Biodiversité 2010, et après ? », qui ont porté sur la validité des objectifs globaux fixés par la Convention sur la diversité biologique (CDB) en matière de réduction de l'érosion de la biodiversité. S'ils ont permis de problématiser la question à l'échelle globale, ces objectifs étaient-ils suffisamment bien organisés et utiles pour l'action ? Elle explique ainsi que la dixième conférence des parties à la CDB, tenue à Nagoya en octobre 2010, a marqué un changement de perspective, en passant d'une approche

fondée sur des objectifs quantitatifs globaux de conservation à une approche fondée sur le traitement des causes anthropiques de l'érosion de la biodiversité.

UNE GAMME D'INSTRUMENTS TRÈS HÉTÉROGÈNE

Romain Pirard, chargé d'études forêts et climat à l'Iddri, montre combien la notion d'IM est devenue prégnante ces derniers années, pour au moins trois raisons : les IM viendraient corriger les défaillances de marché en prenant mieux en compte l'impact de nos activités sur la nature ; ils permettraient de mettre en pratique la théorie des incitations selon laquelle des agents économiques sont plus susceptibles de prendre de bonnes décisions quand ils sont incités à le faire, plutôt que lorsqu'ils sont contraints de le faire ; et, enfin, ils contribueraient à combler le déficit de ressources financières (*fundings gap*) en mettant à contribution les acteurs privés.

Romain Pirard examine alors plus en détails ces instruments, sachant que les preuves tangibles de leur succès ne sont pas à la hauteur de leur renommée. Il souligne tout d'abord le fait qu'il n'existe pas de définition précise des IM, qui recouvrent une grande diversité d'applications parmi lesquelles la certification et les labels (forêts, agriculture biologique, etc.), les paiements pour services écosystémiques (PSE), les mécanismes de compensation écologique, les subventions, les taxes, les mesures agroenvironnementales dans le cadre de la Politique agricole commune, l'écotourisme, etc. Une caractéristique semble toutefois commune à ces nombreux modes opératoires : quel que soit le mécanisme mis en œuvre, ils attribuent un prix à la nature, bien que de manières différentes.

Cette hétérogénéité des modes d'intervention tend à disqualifier un jugement d'ensemble sur la pertinence et l'efficacité des IM. Romain Pirard propose donc une classification de ces instruments en six catégories, définies selon des caractéristiques économiques essentielles communes :

1. des régulations permettant de modifier les prix relatifs en fonction des externalités environnementales ;
2. des accords de type coasien (échange de droits entre agents pour atteindre un optimum) ;
3. des enchères inversées ;
4. des permis négociables ;
5. des marchés spécifiques pour les produits environnementaux ; et
6. la capture d'une prime sur des marchés existants (certification).

Enfin, Romain Pirard contredit l'idée selon laquelle la mise en œuvre des IM s'accompagnerait d'une certaine forme de désengagement de l'État.

Au contraire, les IM sont étroitement pilotés par la puissance publique, garante de leur légitimité, et ce à toutes les étapes : conception, mise en œuvre, contrôle et pérennisation.

QUELQUES EXEMPLES DE RÉFÉRENCES AUX MARCHÉS

Xavier Le Roux, directeur de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB), considère que le développement des IM marque une mutation profonde du champ de la biodiversité, désormais investi par de nouvelles disciplines (sciences humaines et sociales, économie, etc.), créant ainsi un éventail plus large de solutions possibles.

Parmi ces différentes opportunités, Unai Pascual, maître de conférences au département "Land Economy" de l'université de Cambridge (Royaume-Uni), analyse les PSE. Il s'agit d'une transaction, pas nécessairement monétaire, entre acheteurs et vendeurs qui coordonnent leurs actions pour distribuer au mieux une ressource limitée. Unai Pascual considère que le secteur de la séquestration du carbone est celui pour lequel les PSE auront le plus d'impact. En revanche, le domaine de la biodiversité ne connaît pas d'exemples probants de PSE qui aient prouvé leur efficacité. Difficile en effet de fixer une valeur économique à la biodiversité et, si des expériences locales peuvent s'avérer convaincantes, leur généralisation est beaucoup plus complexe. Par ailleurs, Unai Pascual souligne le problème de l'asymétrie entre acteurs en matière de pouvoir de négociation, par exemple entre des petits agriculteurs qui vendent des services écosystémiques et des acheteurs privés. Le risque est grand de voir se développer au fil du temps une compétition entre fournisseurs de services pour tirer les prix vers le bas, et de voir ainsi les communautés les plus fragiles être enfermées dans le cercle vicieux du moins disant en matière de services écosystémiques.

Autre exemple de référence aux marchés, celui des différents régimes d'écocertification, présenté par Lars Gulbrandsen, politologue au Fridtjof Nansen Institute (Norvège). Ce système qui émane du secteur privé vise à encourager l'adoption de comportements volontaires vertueux vis-à-vis de la nature. Si la certification environnementale permet d'améliorer les parts de marché tout en encourageant des modes de production plus respectueux de la nature, la participation volontaire au système en fait un outil très peu contraignant, sans sanctions en cas de mauvaise conduite. En outre, prenant l'exemple des forêts, Lars Gulbrandsen montre combien les processus de certification sont mal distribués : la participation est concentrée sur les pays d'Europe et d'Amérique du Nord alors

que peu de forêts sont certifiées dans les pays en développement (PED). Or une protection excessive dans certaines régions pourrait aboutir à une surexploitation dans les zones non certifiées.

Sonia Schwartz, maître de conférences au Groupement de recherche en économie quantitative d'Aix-Marseille (Greqam) à l'université Paul-Cézanne, présente les différentes formes de permis échangeables, dont les quotas transférables. Si leur mise en place est différente selon les champs d'application (pollution atmosphérique, marché européen du carbone, pêches, etc.), l'objectif est identique : protéger une composante environnementale au moindre coût. Parmi les différentes formes possibles de quotas transférables, Sonia Schwartz considère le *cap and trade* comme la plus aboutie : un objectif environnemental est fixé, puis fractionné en quotas qui peuvent être échangés entre agents pour minimiser les coûts. Elle montre également que les systèmes de quotas échangeables les plus efficaces sont ceux qui ont fonctionné avec les règles les plus simples, difficiles à appliquer dans le domaine de la biodiversité, très complexe par nature.

Enfin, Eirik Romstad, chercheur à la Norwegian University of Life Sciences (Norvège), décrit les enchères inversées, système dans lequel c'est l'acheteur de services environnementaux qui prend l'initiative en diffusant les détails de son cahier des charges aux fournisseurs, qui sont alors mis en compétition pour faire des propositions de prix (secrètes en général). Ce système, dont l'application est limitée, est utilisé par exemple en Australie pour des programmes de conservation du bush ou aux États-Unis pour la mise en jachère de terres agricoles.

IM ET POLITIQUES PUBLIQUES : QUESTIONS DE LÉGITIMITÉ ET D'ÉQUITÉ

Le plus souvent, les IM soutiennent les objectifs définis par les pouvoirs publics. De sorte que leur légitimité et le respect de l'équité constituent des enjeux essentiels.

Olivier Godard, chercheur au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et à l'École Polytechnique, se demande si les marchés disposent de suffisamment de légitimité pour guider la gestion environnementale. De fait, la récusation des marchés en tant que garants de l'avenir de la biodiversité porte sur plusieurs points : la privatisation des biens communs consécutive au désengagement relatif de la puissance publique ; l'exclusion de certains acteurs générée par l'attribution de droits de propriété ; et les injustices et inégalités inhérentes au fonctionnement des marchés. Si ces réserves ne sont pas toujours fondées (par

exemple rendre échangeables les limites fixées en matière d'émissions de gaz à effet de serre ne fait pas du climat un bien privé), Olivier Godard n'en considère pas moins qu'elles appellent à respecter au moins trois contraintes dans la mise en œuvre des IM : ils doivent être fidèles à l'objectif qui motive l'action (préserver la biodiversité) ; ils doivent être en phase avec la réalité à laquelle ils s'appliquent pour être facilement assimilables ; et, enfin, en tant qu'expression des pouvoirs publics, les IM doivent être conformes au contrat social dans lequel ils s'insèrent.

Alain Karsenty, chercheur au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad), opère une distinction entre paiements pour services environnementaux et paiements pour services écosystémiques, ces derniers allant au-delà des externalités hors marché. Il définit alors les PSE comme la rémunération d'agents pour un service rendu, à travers une action intentionnelle qui vise à restaurer ou augmenter un service environnemental. Ce service est agréé par un contrat entre deux parties, ce contrat n'étant pas toujours explicite quant au service rendu. Ainsi, très peu de PSE sont des instruments fondés sur le marché ; ce sont plutôt des transactions bilatérales. En outre, Alain Karsenty estime que les PSE ne correspondent pas à la vente de services environnementaux, mais plutôt à une compensation pour l'abandon d'un droit d'usage (coutumier ou légal). La négociation sur le paiement porte donc beaucoup plus sur le coût d'opportunité des acteurs qui acceptent d'être privés d'un certain nombre de droits que sur la valeur supposée des écosystèmes préservés. Se pose ensuite le problème de savoir qui perçoit les rémunérations (on peut avoir des droits coutumiers sur une ressource sans en dépendre, quand d'autres en dépendent sans avoir de droits dessus) et selon quelle conception de l'équité : strictement égalitaire, selon les statuts sociaux, selon les efforts fournis, pour améliorer la condition des plus pauvres, etc.

Alain Karsenty souligne enfin une dérive potentielle des PSE : sera-t-il encore possible à l'avenir de voir se développer des pratiques désintéressées de conservation de la nature, et surtout, n'y a-t-il pas un risque préoccupant de généralisation de pratiques assimilées à du chantage écologique ?

Matthieu Wemaëre rappelle que le droit est nécessaire au bon fonctionnement des IM pour au moins deux raisons : déterminer le rôle des autorités pour la gestion d'un bien public, la biodiversité, dont les conditions d'accès doivent être strictement encadrées ; mettre en cohérence les politiques publiques et les instruments de leur

mise en œuvre. Il relève à propos de la compensation que les IM s'inscrivent dans un cadre juridique et institutionnel existant, et qu'il convient de prendre en compte la hiérarchie entre les différents modes de gestion de l'environnement : éviter/réparer/détruire et compenser. La compensation est donc un mode de gestion en dernier ressort, en anticipation d'un dommage programmé, qui ne doit couvrir que les impacts résiduels (ne pouvant être évités ou réparés *in situ*). Sa logique économique est que le coût total de la protection de l'environnement serait minimisé en donnant une flexibilité aux agents. Un signal-prix bas (par rapport aux coûts de la prévention ou de la réparation) peut inciter à proposer la destruction avec compensation. En outre, si l'État stimule une offre et une demande de la compensation des impacts sur la biodiversité qu'il cause en tant qu'aménageur, en la rendant obligatoire pour les grandes infrastructures, cela peut avoir comme effet pervers de remettre en cause la hiérarchie des modes de gestion de l'environnement, d'une part, et de généraliser une déconnexion entre l'impact des travaux et le gain environnemental des mesures de compensation, d'autre part. C'est la voie que la France semble prête à suivre.

DES GAINS RÉELS D'EFFICACITÉ ?

Une fois traitée les questions de la légitimité et de l'équité des IM, reste à aborder celle de leur efficacité. Katia Karousakis, économiste de l'environnement à la division climat, biodiversité et développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), suggère tout d'abord que les IM se sont développés en raison du moindre coût de la collecte de données de plus en plus complètes et précises sur la biodiversité, et des limites des approches réglementaires (*command and control*).

Valérie Boisvert, chercheur à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), explique pour sa part que nombre de modes opératoires sont qualifiés depuis une dizaine d'années d'IM, mais qu'ils existaient auparavant sous une forme proche. Par exemple, des arrangements institutionnels de compensation qui n'avaient rien de marchand le sont devenus. Ainsi ont été créées des « banques de compensation » au milieu des années 1990 pour la conservation des zones humides, l'idée étant de compenser les dégâts causés à un habitat en finançant la conservation d'une zone comparable à ce qui a été endommagé par le biais d'échanges de « crédits biodiversité » sur un marché dédié. Cette tendance, qui vise à créer un marché de compensation à l'échelle internationale, fait intervenir toute une série d'experts

de l'activité bancaire qui y appliquent leurs standards : des taux de rémunération variables en fonction des performances environnementales, des produits dérivés, et même des hypothèques environnementales qui permettraient aux plus pauvres d'avoir accès au crédit en échange d'une hypothèque sur leur environnement, qui pourrait donc être saisi !

QUEL AVENIR POUR LES IM ?

Cette évolution vers une financiarisation de l'économie de la biodiversité pose donc la question du devenir des IM. Pour Catherine Garreta, directrice adjointe du département technique opérationnel de l'Agence française de développement (AFD), le fait de lier l'économie à l'environnement grâce aux IM a permis de convoquer des acteurs nouveaux, qui comptent dans l'agenda international et contribuent à mettre au premier rang la question environnementale. De même, pour Andrew Deutz, directeur du département relations internationales de l'ONG The Nature Conservancy (États-Unis), les outils permettant de prendre en compte la valeur économique de la nature ont ouvert un dialogue entre ONG, pouvoirs publics et industriels. Ainsi, Claude Nahon, directrice du développement durable et de l'environnement du Groupe EDF, explique que la biodiversité est devenue un élément clé, intégré tout au long de la chaîne de production et pris en compte localement par les agents de terrain de l'entreprise en collaboration avec les associations de défense de l'environnement.

Claude Henry, professeur à l'université Columbia (États-Unis) et à l'École Polytechnique, estime que les IM doivent être considérés comme des instruments d'inspiration économique, plutôt que comme de véritables instruments de marché. Leur avenir est donc soumis à l'imperfection de l'analyse économique, dont les prévisions à long terme sont toujours liées à de nombreuses incertitudes.

Enfin, Gilles Kleitz, chef de projet biodiversité à l'AFD, révèle la difficulté de faire adopter certains de ces IM dans les PED. Comment convaincre ces pays d'emprunter de l'argent pour financer des projets de conservation ? L'exemple pourrait alors venir de pays émergents comme l'Inde, la Chine, le Mexique ou le Brésil, qui foisonnent d'expériences d'IM sur lesquelles il faudrait capitaliser. Avec toutefois une réserve de taille : Gilles Kleitz estime que les marchés fonctionnant souvent à très court terme, le pas de temps de la finance n'est vraiment pas celui de l'environnement. ■

Ce texte, rédigé par Damien Conaré, constitue un compte-rendu des interventions lors de la conférence internationale « Les instruments de marché pour la biodiversité : la nature à tout prix ? » organisée par la Fondation d'entreprise Hermès et l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) au Théâtre de la Cité internationale à Paris, le 08 juin 2011. Les points de vue exprimés par les intervenants lors de ce séminaire n'expriment pas nécessairement la position officielle des institutions auxquelles ils appartiennent. En publiant et mettant ce document en ligne sur son site, l'Iddri a pour objectif de diffuser des travaux qu'il juge intéressants pour alimenter le débat. Pour toute question, merci de contacter : romain.pirard@iddri.org