



Rapport de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement

Conservation et utilisation durable de la biodiversité : une analyse des outils économiques

- Synthèse -

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat
Prévention des risques
Développement durable
infrastructures, transports et mer

Présent
pour
l'avenir



La *biodiversité* est un bien mondial et collectif majeur, source de vie, support des activités humaines et facteur de développement de richesses. L'importance de la biodiversité, notamment à travers les services qu'elle rend, est de plus en plus largement reconnue. L'amélioration de sa prise en compte, dans les politiques publiques et les choix privés, est un enjeu clé, ainsi que le montre l'Etude sur l'économie des écosystèmes et de la biodiversité (TEEB) qui établit que le coût pour la société de la perte de bien-être liée à la dégradation des écosystèmes pourrait être équivalent à 7% de la consommation annuelle mondiale à l'horizon 2050.

Une base pour alimenter les réflexions, au niveau national comme international

Le rapport 2010 de la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement présente, aux différents acteurs susceptibles de concevoir, d'évaluer et de mettre en œuvre des politiques visant la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité, une palette d'outils économiques utilisés en France et à l'étranger. Le rapport est volontairement factuel et n'établit pas de recommandations de politiques publiques, mais les analyses et retours d'expérience qu'il capitalise pourront alimenter les réflexions en cours dans un ensemble d'enceintes où le recours accru aux outils économiques est une option envisagée : négociation des objectifs 2020 de la Convention pour la diversité biologique en octobre 2010 lors de la 10^e Conférence des parties, révision de la Stratégie nationale pour la biodiversité d'ici 2011, préparation de la Politique agricole commune de l'Union européenne post 2013, révision de la Politique commune de la pêche...

Les instruments économiques sont entendus ici au sens large : ceux jouant sur les prix comme les outils fiscaux, ceux jouant sur les quantités comme les quotas ; les instruments visant à internaliser les dommages comme ceux visant à internaliser les bénéfices ; les outils fiscaux comme les outils contractuels, informationnels, financiers ou ceux portant sur la responsabilité. L'étude des expériences françaises et étrangères a donné lieu à la préparation de 27 fiches sur des outils ou types d'outils économiques.

Quatre grands objectifs pour les outils économiques appliqués à la biodiversité

Chacun de cette trentaine d'outils vise, selon le cas, un des quatre grands objectifs suivants identifiés dans les typologies d'instruments économiques pour la biodiversité de plusieurs institutions internationales dont l'OCDE et le PNUE :

- a. Internaliser les coûts des atteintes à la biodiversité et aux services écosystémiques, pour qu'ils soient financés par les acteurs à l'origine des dommages. Parmi les instruments qui visent à internaliser les coûts, certains sont basés sur les prix et d'autres sur la responsabilité :
 - Les instruments fondés sur les prix reposent sur l'idée que l'on peut répercuter les coûts économiques liés aux pertes de biodiversité sur les prix des activités qui les ont provoquées. Ils prennent généralement la forme de taxes, de droits/redevances ou de prélèvements ;
 - Les mécanismes basés sur la responsabilité prévoient que les agents qui portent atteinte à la biodiversité compensent les impacts négatifs qu'ils causent. Ces mécanismes peuvent intervenir avant l'impact (en application de la séquence éviter / réduire / compenser), ou en réparation des dommages.
- b. Rétribuer la préservation de la biodiversité et des services écosystémiques (internaliser les bénéfices). Parmi les instruments qui visent cet objectif, on distingue des instruments fiscaux, contractuels, informationnels et financiers.
- c. Limiter les pressions à un niveau soutenable en régulant les quantités et en organisant des marchés de droits : quotas transférables ; droits d'aménagement transférables...
- d. Financer des programmes et projets de préservation de la biodiversité. La biodiversité bénéficie de fonds et fondations ; mais aussi d'échange dette-nature ; de concessions de conservation...

Une grande diversité d'outils à adapter aux objectifs poursuivis et aux circonstances

Au-delà de cette typologie, d'autres caractéristiques distinguent les outils et orientent les choix des acteurs publics et privés qui les utilisent :

- Les outils relèvent de différents principes économiques, selon que le paiement émane du pollueur (taxes, outils basés sur la responsabilité...), de l'utilisateur de la biodiversité ou de services écosystémiques (droits d'entrée, redevances, paiement pour services écosystémiques, régimes d'accès aux ressources génétiques et de partage des avantages...) ou du consommateur d'un produit dont le cycle de vie a une incidence sur la biodiversité (labellisation, affichage environnemental...).

- Certains outils sont davantage adaptés pour réguler des impacts positifs ou négatifs ponctuels ou au contraire des impacts très diffus, en passant par une gamme de situations intermédiaires (cf. présentation schématique dans la figure ci-dessous).

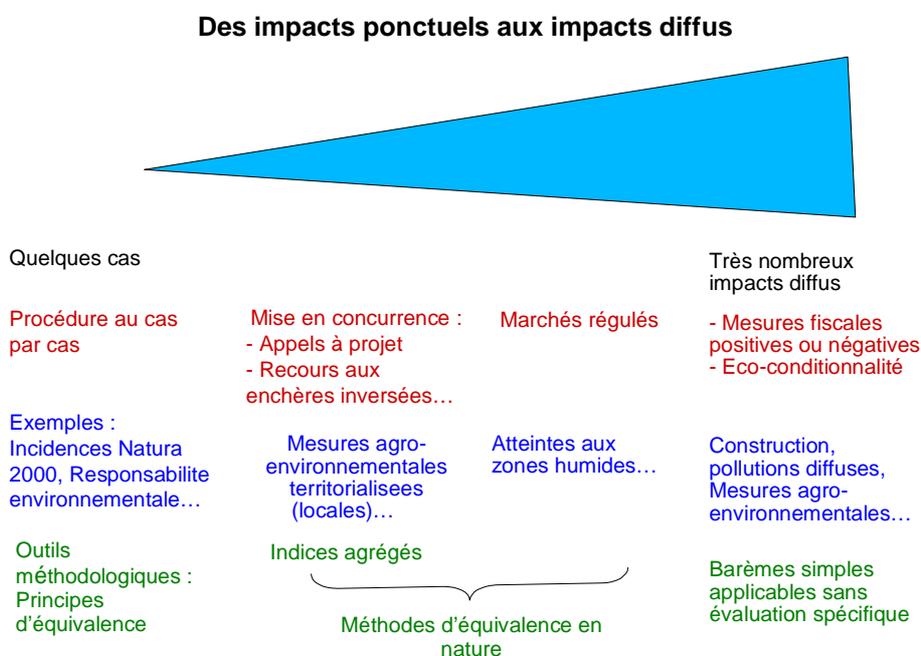
- Le recours ou non à la mise en concurrence ou à des dispositifs de marchés est parfois intrinsèque à l'outil, mais il peut aussi être optionnel et dépendre de choix de politiques publiques (cas des paiements pour services environnementaux, des quotas, des mesures compensatoires...).

- L'utilisation des ressources financières issues des outils économiques peut être affectée ou non, viser des investissements additionnels aux politiques publiques ou contribuer au contraire à leur mise en œuvre, appuyer des investissements rentables à moyen terme ou des programmes de conservation sans vocation économique.

- L'échelle d'utilisation des outils est très variable, depuis des applications très locales, au sein d'un bassin versant par exemple, jusqu'aux dispositifs d'envergure internationale, en passant par les instruments de l'aide au développement bilatérale. Les acteurs directement impliqués, au-delà des fonctions de facilitation et de régulation, peuvent être exclusivement privés (cas de certains paiements pour services environnementaux) ou tous publics (cas de la modulation des transferts fiscaux aux collectivités locales) ; ils peuvent être nombreux et divers, notamment lorsque un dispositif vise à prendre en compte concomitamment plusieurs types de services pour un même écosystème.

- Certains de ces outils sont déjà bien établis, c'est notamment le cas de certaines mesures fiscales affectées à la protection de la biodiversité en France ; d'autres outils ne sont encore qu'au stade de l'expérimentation voire de la réflexion théorique, c'est notamment le cas de certains outils financiers : obligations vertes, lignes de crédit vertes, hypothèques conservatoires...

Figure : Présentation schématique de types d'outils économiques en fonction de leur domaine de pertinence



Les outils économiques doivent s'insérer dans un ensemble cohérent de politiques publiques

Au-delà de la très grande diversité des outils, certaines convergences se dégagent.

Les outils économiques de préservation de la biodiversité sont rarement mis en place de manière isolée. Ils s'insèrent en général dans des dispositifs incluant des dimensions réglementaires, contractuelles ou informationnelles qu'ils contribuent à accompagner, en favorisant leur efficacité et/ou leur acceptabilité.

L'efficacité environnementale des programmes qui s'appuient sur des outils économiques et les effets distributifs de ces programmes dépendent moins des propriétés intrinsèques de l'outil économique que de la façon dont sa mise en œuvre est régulée (dimensionnement, ciblage, accompagnement...), suivie, contrôlée et progressivement adaptée.

Le succès des outils économiques pour la préservation de la biodiversité est donc très dépendant de l'intervention des pouvoirs publics, de la disponibilité d'informations pertinentes en amont et tout au long du programme et de la possibilité de procéder à des réajustements successifs.

La question de la gouvernance des outils économiques pour la biodiversité est un aspect clé. La nécessaire subsidiarité liée aux caractéristiques très locales des milieux et des enjeux socio-économiques doit se conjuguer avec un souci de cohérence, d'équité et d'économies d'échelles, notamment nécessaires pour minimiser les coûts de conception et de transaction qui peuvent être élevés (appui méthodologique, recours à l'expertise spécialisée...).

Si certains travaux analysent l'efficacité relative de plusieurs types d'outils économiques ou plutôt de plusieurs options pour un type d'outil (paiements pour services environnementaux uniformes, modulés ou aux enchères inversées par exemple), peu de travaux comparent l'efficacité relative des outils économiques et d'autres types d'outils (notamment réglementaires) dans le domaine de la biodiversité. De telles analyses restent à creuser lorsque le choix entre plusieurs types d'outils est envisageable. Certaines études établissent par contre que, mêmes efficaces, les outils économiques ciblés sur la préservation de la biodiversité ne sont pas forcément à même de contrebalancer les effets de subventions dommageables. La réforme des subventions impactant négativement la biodiversité et l'éco-conditionnalité des aides publiques apparaissent donc comme des pistes de travail majeures.

Pour la biodiversité marine, les outils économiques pourraient avoir toute leur place

Un milieu qui pourrait faire l'objet de plus d'attention dans les années à venir est le milieu marin. Pour mieux protéger et conserver la biodiversité et son utilisation durable par les activités maritimes et littorales dans le respect des habitats et des écosystèmes marins, l'étude de l'apport des outils économiques mérite d'être creusée.

Rapport complet à paraître sur le site <http://www.developpement-durable.gouv.fr/ReferenceS.13227.html>

Voir aussi : <http://www.strategie.gouv.fr> :

Rapport Biodiversité : « L'approche économique de la biodiversité et des services liés aux éco systèmes »
REPORT "An economic approach to biodiversity and ecosystems services"

Contact : Ernr.Seei.Cgdd@developpement-durable.gouv.fr

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**