

# 8EME CONFERENCE INTERNATIONALE ICREI BIODIVERSITE

AIX EN PROVENCE 17-19 JUIN 2010

## RAPPORT GENERAL

*Par Henri Lamotte*

*Vice président de l'ICREI*

*- version provisoire au 30/06 -*

La huitième conférence internationale « Droits de propriété, économie et environnement » consacrée à la biodiversité qui s'est tenue à Aix en Provence les 17 et 18 juin 2010 s'inscrit dans la problématique des sept conférences internationales qui l'ont précédée, celle de la contribution des droits de propriété et des instruments économiques - marché de permis négociables, taxes et redevances - à la protection de l'environnement.

Les politiques de protection de la biodiversité reposent principalement sur une approche réglementaire consistant à limiter ou encadrer les activités humaines dans des zones données et à protéger certaines espèces. L'objet de la conférence a été par conséquent d'étudier dans quelle mesure les droits de propriété et les instruments économiques (taxes, redevances, marché de droits) pourraient jouer un rôle dans ce domaine en complément ou comme alternative à l'action réglementaire traditionnelle. La conférence a également souligné la diversité des approches retenues dans les différents pays, diversité institutionnelle, diversité des moyens d'action, ce qui est riche d'enseignements.

Plus particulièrement, la conférence a donc été amenée à s'interroger sur les problématiques suivantes :

- Comment définir ou évaluer la valeur économique de la biodiversité et de ses différentes composantes ? Quelles sont les limites de la valorisation économique de la biodiversité ?
- Les instruments économiques et les droits de propriété peuvent-ils être utilisés en matière de protection des espèces d'une part et de protection des écosystèmes et des habitats d'autre part ?
- Quelles leçons peut-on tirer des expériences étrangères d'utilisation des instruments économiques et des droits de propriété en matière de préservation de la biodiversité ?
- Comment articuler politique foncière et politique de préservation de la biodiversité ?
- Quels peuvent être les places des mécanismes de nature contractuelle, des paiements pour services environnementaux, des servitudes environnementales ?

L'élaboration d'un rapport général constitue toujours un exercice très réducteur : il est toujours difficile de résumer en quelques paragraphes la diversité des thèmes abordés, la

multiplicité des approches, la richesse des débats. Sans prétendre en aucune façon à l'exhaustivité, ce rapport tente de présenter les principales leçons que l'on peut tirer des deux journées de débats.

## **I - LA BIODIVERSITE : ELEMENTS DE PROBLEMATIQUE**

### **A. ETAT DES LIEUX**

Le thème de la biodiversité a pris une importance croissante au niveau international depuis une vingtaine d'années. Le concept de biodiversité<sup>1</sup> - contraction de diversité biologique - est apparu à la conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement de Rio de Janeiro en 1992. Toutes les études disponibles montrent une accélération du rythme d'extinction des espèces animales et végétales et de la dégradation des éco systèmes. Le taux actuel d'extinction est, selon les espèces, 100 à 1000 fois plus élevé que le taux d'extinction observé au cours des 500 derniers millions d'années. Un mammifère sur quatre, une espèce d'oiseaux sur huit, un tiers des amphibiens et 70 % des plantes sont en danger. Il n'existe toutefois pas d'indicateur simple pour évaluer la situation au niveau mondial en matière de biodiversité.

Comme l'ont souligné de nombreux intervenants, cinq pressions majeures s'exercent sur la biodiversité : le changement d'affectation des sols et la disparition de certains milieux, la surexploitation des ressources, les pollutions, la progression des espèces invasives et enfin le changement climatique. Les interactions entre biodiversité et changement climatique sont fortes. On estime ainsi qu'une hausse des températures de 2.7 °C pourrait transformer la forêt amazonienne en savane et entraîner une hausse supplémentaire des températures de 1.5 °C. Le changement d'affectation des sols représente le ¼ des émissions de gaz à effet de serre. En outre, ce sont les terres les plus riches en biodiversité (zones humides, prairies ...) qui constituent les puits de carbone les plus intensifs.

En 2001, un panel international de scientifiques a entrepris, sous l'impulsion de l'ONU, la réalisation d'une évaluation de l'état et des services rendus par les écosystèmes et de leur contribution au développement ou au maintien des activités humaines : il s'agit du Millenium Ecosystem Assessment (MEA), achevé en 2005. En 2002, lors du Sommet de la Terre à Johannesburg, les chefs d'Etat avaient pris l'engagement de ralentir de manière significative d'ici à 2010 la dégradation de la biodiversité. En mars 2007, les ministres de l'environnement de 13 pays (G8+5) ont lancé une étude globale sur l'économie des écosystèmes et de la biodiversité (TEEB ou The Economics of Ecosystems and Biodiversity) qui a reçu le soutien des chefs d'Etat du G8 lors des sommets en 2007 et 2008. L'objectif est de parvenir à une analyse économique globale de la problématique de la biodiversité analogue à la Stern Review on the Economics of Climate Change<sup>2</sup>. Le rapport intérimaire met en évidence des impacts négatifs significatifs sur le bien être de la perte de biodiversité et de la dégradation des écosystèmes. Le rapport identifie également des exemples récents d'efforts visant à promouvoir des solutions « win-win » pour mieux concilier préservation de la biodiversité et développement économique.

---

<sup>1</sup> L'article 2 de la convention sur la diversité biologique la définit comme « la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, maris et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie ; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes ».

<sup>2</sup> Ce rapport doit être présenté à la conférence de Nagoya au Japon lors de la conférence des parties de la convention sur la diversité biologique. Il a été confié à l'économiste indien Pavan Sukdhev.

La Méditerranée, mer fermée et écosystème fragile, où la pression des activités terrestres et maritimes est très forte, est emblématique des enjeux de coordination internationale pour la préservation de la biodiversité marine. Antoine-Tristan Mocilnikar et Julia Jordan ont présenté l'état des réflexions et des discussions actuellement menées au sein de l'Union pour la Méditerranée pour concilier développement économique et biodiversité.

C'est dans cette perspective de conciliation entre préservation de la biodiversité et développement économique que s'inscrira la conférence en cherchant à dégager de nouvelles voies, de nouveaux instruments d'action.

## B. LES POLITIQUES TRADITIONNELLES DE PROTECTION DE LA BIODIVERSITE ET LEURS LIMITES

1. L'action des pouvoirs publics en matière de préservation de la biodiversité et des écosystèmes repose en premier lieu sur la mise en place de conventions internationales et de directives européennes. On peut ainsi citer la convention de Ramsar (1971) relatif à la conservation des zones humides et de leurs ressources, la convention de Bonn (1979) relative à la conservation des espèces migratrices, la convention de Berne (1979) relative à la protection du patrimoine naturel du continent européen. Au niveau communautaire, les directives Habitats et Oiseaux ont permis la mise en place d'un réseau (Natura 2000) de protection des espèces et des habitats. L'action publique au niveau international est nécessaire en raison des externalités transfrontières engendrées par la préservation de la biodiversité. Cette action internationale s'accompagne de politiques nationales et locales visant à préserver la biodiversité : elles s'appuient sur la protection des espaces (parcs nationaux et réserves naturelles ...). La France consacre ainsi plus de 12 % de son territoire à la préservation des habitats et des espèces grâce à la mise en place du réseau Natura 2000.

2. Dans les années 60 et 70, les efforts au niveau international en faveur de la biodiversité ont culminé avec la Convention on International Trade in Endangered Species of Flora and Fauna (CITES) interdisant le commerce des espèces menacées enregistrées dans une « liste rouge ». Toutefois, on considère aujourd'hui que cette convention n'a pas atteint ses objectifs car le facteur majeur qui menace certaines espèces réside dans la disparition de leur habitat (rapport de l'UICN). L'action internationale met donc davantage l'accent sur la préservation des habitats plutôt que des espèces. [Michael de Alessi]. Selon le PNUE très peu d'espèces ont pu être effectivement préservées grâce à l'action du CITES. Ces limites ont été à l'origine de la Convention sur la diversité biologique de 1992 (CBD) qui met d'avantage l'accent sur la préservation des habitats. Par contre, cela rend les objectifs plus difficiles à définir et les actions effectives plus complexes à mettre en oeuvre.

Plus largement, l'interdiction pure et simple de l'exploitation des ressources sauvages ne constitue pas une solution efficace car elle ignore l'impact sur les populations locales qui vivent de l'exploitation de leurs ressources [Jacques Berney, IWMC World Conservation Trust] et engendre par ailleurs souvent trop d'effets perturbateurs sur les éco-systèmes. En outre, elle revient à retirer toute valeur économique à certaines ressources ce qui est globalement contreproductif (exemples de la protection des rhinocéros au Natal qui font l'objet d'enchères) et conduit en outre au développement du braconnage (éléphants en Afrique).

\*

## II - LE ROLE DES INSTRUMENTS ECONOMIQUES ET DES DROITS DE PROPRIETE DANS LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITE.

### A. DROITS DE PROPRIETE ET BIODIVERSITE.

On connaît le lien établi par Garret Hardin entre l'absence de droits de propriété et la surexploitation des ressources naturelles du fait du libre accès. L'incomplétude des droits de propriété sous ces différentes formes constitue un facteur favorisant la dégradation de la biodiversité. L'approche de Garrett Hardin a été complétée par les travaux d'Elinor Ostrom, prix Nobel d'économie en 2009 qui a montré l'intérêt d'une gestion commune des ressources au niveau local à travers de nombreux exemples [Pierre Garello, CAE, Université Paul Cézanne].

La faune sauvage constitue traditionnellement une « res nullius » ne faisant l'objet d'aucune appropriation et encourageant un risque de surexploitation. Pour faire face à ce risque, les chasseurs se sont regroupés pour assurer une bonne gestion de la ressource. En France se sont ainsi développées des sociétés communales de chasse et des groupements d'intérêt cynégétique à l'échelon intercommunal. Ce type d'action a montré son efficacité pour la gestion durable des espèces sédentaires qui peuvent faire l'objet d'une appropriation de fait à un échelon local [Jean-Pierre Arnauduc, Fédération nationale des chasseurs]. Demeure la question beaucoup plus difficile de la gestion durable des espèces migratrices qui pose des problèmes de coordination à l'échelon souvent de plusieurs continents. L'action internationale se fonde sur la préservation des zones humides, lieux de repos ou de reproduction essentiels, par le biais de conventions internationales (convention de Bonn et convention de Ramsar). D'autres types d'instruments sont sans doute nécessaires ainsi qu'une amélioration de la connaissance de ces espèces.

Lisa Naughton (Land Tenure Center, Université du Wisconsin) a souligné que dans les zones tropicales les droits de propriété ne sont pas toujours bien définis et n'existent souvent que de simples droits d'usage. L'incertitude juridique liée à cette situation engendre des pressions excessives sur les ressources naturelles et sur la biodiversité (ressource en bois peu coûteuse pour les populations urbaines). La déforestation est également un facteur d'aggravation de la pauvreté. Les causes de la déforestation sont bien connues : pression démographique dans les zones urbaines et rurales (98 % de l'énergie rurale vient du bois et du charbon de bois). En outre, de bonnes raisons politiques et économiques expliquent cette incertitude sur les droits de propriété qui permet d'exproprier de façon peu coûteuse les populations qui n'ont que des droits coutumiers informels. Il s'agit d'un enjeu majeur pour des pays tels que l'Ouganda pour lequel le tourisme constitue la 3<sup>ème</sup> source de revenus.

Certains intervenants [Jacques Berney] ont manifesté un certain scepticisme face aux politiques visant à ralentir la déforestation. Comment limiter la déforestation dans des pays dont la population double tous les 20 ans et dont la gouvernance est affaiblie par la corruption ?

La conférence a abordé la question des droits de propriété sur les milieux marins avec la possibilité d'établir un cadastre marin [Diane Dumashie] dans les zones marines de conservation prévues par le Marine Bill de 2010 au Royaume-Uni. A partir de l'exemple

d'une réserve marine dans le comté du Dorset, Diane Dumashie montre que la mise en place d'un cadastre marin pourrait constituer un instrument complémentaire aux politiques réglementaires pour gérer efficacement les conflits d'usage sur la zone côtière.

## B- BIODIVERSITE ET INSTRUMENTS ECONOMIQUES : FISCALITE ET MARCHE DE PERMIS NEGOCIABLES.

L'une des questions majeures débattues durant la conférence réside dans la possibilité d'utiliser des instruments économiques - fiscalité et marchés de permis négociables - pour la préservation de la biodiversité. Les économistes sont généralement assez convaincus de l'intérêt du recours aux instruments économiques qui permettent en donnant un prix à l'environnement d'agir de façon décentralisée sur les comportements individuels. Mais pour un problème aussi complexe que la biodiversité, l'utilisation des taxes ou des marchés de permis est particulièrement délicate à concevoir et à mettre en oeuvre. Quelles sont les externalités ? Comment intervenir par le biais des instruments économiques ?

### 1. La fiscalité et la biodiversité

La fiscalité peut-elle jouer un rôle dans la préservation de la biodiversité ?

G. Sainteny a évoqué deux sujets : les différences de rendement entre taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties n'incitent pas les collectivités locales à préserver le patrimoine naturel. Il a évoqué les tentatives faites pour mettre en place en France un système d'incitations fiscales pour favoriser l'entretien du patrimoine naturel en répliquant le dispositif d'incitations fiscales existant pour le patrimoine culturel.

La problématique des taxes foncières a également été abordée par Gilles Pipien (Banque mondiale) qui propose d'instaurer une taxe additionnelle à la taxe sur le foncier bâti couplée avec une prime à la Taxe foncière sur les propriétés non bâties, en faveur des collectivités locales et des propriétaires de terrains en zones naturelles. Ce dispositif permettrait de freiner l'artificialisation des sols et les pressions sur les espaces naturels.

Ces deux interventions montrent de la nécessité de bien articuler politique foncière au sens large (urbanisme, logement, aménagement du territoire) avec les politiques en faveur de la préservation de la biodiversité. En particulier, les problèmes de l'étalement urbain et de l'artificialisation des sols méritent une attention particulière.

Mais finalement, la conférence a peu parlé de fiscalité pigouvienne, de taxes correctrices en faveur de la biodiversité.

### 2. Les marchés de permis négociables et la biodiversité.

La mise en place de marchés de permis négociables pour les espèces présentant une valeur marchande forte constitue une option efficace : quotas individuels transférables pour les ressources halieutiques, droits de chasse marchands ...

L'intérêt des marchés de permis négociables est de permettre de faire apparaître un prix pour certaines composantes de la biodiversité dont les pouvoirs publics ou des groupements privés

contingentent quantitativement l'usage. Ces marchés permettent donc de donner une valeur marchande à certaines ressources.

Capucine Chamoux (FNSEA) a présenté différents exemples de marché de permis négociables existant aux Etats-Unis : marché des droits à construire, marché de permis d'émission dans la baie de Chesapeake (nitrates, phosphates, eaux usées) qui a permis de réduire de 60 % les coûts de dépollution, marché de droits d'usage sur l'eau comme en Californie.

## B. CONTRACTUALISATION, COMPENSATION ET PAIEMENTS POUR SERVICES ENVIRONNEMENTAUX.

L'instrument qui a été le plus discuté est celui de la compensation et des paiements pour services environnementaux, globalement de l'approche contractuelle.

1. Comme l'a rappelé Alain Karsenty (CIRAD), on peut considérer que le concept des PSE remonte à R. Coase : la négociation bilatérale conduit à un principe contractuel de paiements compensatoires permettant d'internaliser l'externalité. En principe, le paiement correspond au coût d'opportunité de renoncement à certains droits d'usage ou de propriété (exemple de Vittel). Toutefois, la théorie du coût d'opportunité pose des problèmes sérieux de mise en œuvre. En effet, lorsque les coûts d'opportunité sont très élevés (par exemple avec la déforestation pour développer les agro-carburants type palmier à huile en Malaisie et en Indonésie ou l'agriculture intensive, type soja au Brésil) et les financements insuffisants, le risque est que les programmes de PSE se rabattent sur des actions présentant moins « d'intérêt » pour la biodiversité. Au-delà, les PSE posent certains problèmes d'ordre éthique liés fondamentalement aux droits de propriété sur la biodiversité.

2. De nombreux exemples de compensations pour services environnementaux ont été présentés durant la conférence :

- pour la mise en place de corridors écologiques dans le cadre de la mise en œuvre d'une trame verte et bleue [Luc Bouvarel, Fédération Forestiers Privés de France] ;
- pour la préservation des grands prédateurs au Kenya [Richard Rice, Save your world, LCC] ;
- pour la protection des points de captage d'eau [Tolion, VEOLIA], ce qui a des effets positifs sur la biodiversité ;
- pour la préservation des insectes pollinisateurs [Ph. Billet, SFD] avec trois types de conventions : conventions de pollinisation (interdiction de l'utilisation de certains pesticides ou insecticides par les agriculteurs), convention de fauche tardive, jachère apicole (jachère avec plantation de plantes favorables à certains insectes pollinisateurs) ;
- pour la restauration des zones humides dans la région de Seattle avec l'intervention de « banques de compensation » [C. Chamoux].

3. Les débats ont permis de faire émerger trois questions fondamentales mais relativement simples à formuler : La compensation est-elle bien justifiée ? Jusqu'à quel montant faut-il compenser ? Les expériences ponctuelles sont-elles transposables sur une plus large échelle ?

**La compensation est-elle bien justifiée ?** Pour Alain Karsenty, l'objectif n'est pas de créer de nouvelles rentes mais de changer les comportements. On ne va pas payer les pays des zones tropicales pour le simple fait que la majeure partie de leurs territoires est couverte de forêts : ce serait créer une rente supplémentaire s'ajoutant à la rente foncière. Il faut donc négocier des contrats de paiement pour des services environnementaux et s'assurer de leur respect. Il faut en particulier s'assurer de l'additionnalité [Thievent, CDC-biodiversité] pour éviter de purs effets d'aubaine ou des effets de déplacement (fuites ou leakages : on arrête de déboiser ici mais on déboise un peu plus loin). Les contrats de compensation présentent des coûts de gestion importants. Les coûts de préservation des forêts tropicales, tels qu'évoqués dans le rapport Stern ou dans les études de Mc Kinsey, sont donc largement sous estimés selon Alain Karsenty.

Doit-on et peut-on alors définir un état environnemental minimal dont le respect ne serait pas subventionné ? Faut-il taxer en deçà et subventionner au-delà, c'est-à-dire introduire un système de bonus malus comme l'on évoqué certains participants ?

**Jusqu'à quel montant faut-il compenser ?** D'un point de vue économique, il faut compenser le coût d'opportunité lié à la renonciation à certains droits d'usage. Il faut en quelque sorte « payer » pour changer les comportements. Toutefois, est-ce justifié de chercher à changer les comportements et jusqu'à quel niveau ? Il faut en principe compenser jusqu'au point où le gain social marginal lié à la préservation de la ressource soit équivalent au coût marginal subi. Ceci pose la question assez centrale pour l'économiste de l'évaluation de la bio-diversité.

**Enfin, les expériences ponctuelles sont-elles transposables sur une plus grande échelle.** Jacques Berney a contesté l'efficacité de la compensation de la préservation de la biodiversité dans les pays en voie de développement, estimant qu'il s'agissait d'un « luxe pour pays riches ». Il soutient en particulier qu'il n'est pas soutenable financièrement d'envisager d'étendre à l'échelle de continents entiers les succès rencontrés sur des expériences ponctuelles. Il en veut pour preuve que les promesses de financement des pays industrialisés n'ont pas été tenues par le passé.

4. Au-delà de la compensation stricto sensu, la préservation de la biodiversité peut également s'appuyer sur une approche contractuelle unissant propriétaires fonciers, acteurs publics et privés.

On peut citer par exemple l'exemple innovant constitué par les partenariats entre Réseau de Transport d'Electricité (RTE), les propriétaires fonciers et des porteurs de projet biodiversité (par exemple la fédération nationale de la chasse ou des ONG) pour gérer les emprises des lignes électriques dans le cadre de la trame verte [Jean-François Lesigne, RTE].

5. Les moyens d'action des pouvoirs publics sont donc multiples.

On peut évoquer en particulier la nécessité d'une poursuite de la réforme de la PAC afin de réorienter les soutiens publics dans le sens d'actions favorables à la biodiversité : c'est bien l'application du principe de compensation : paiement des agriculteurs pour des services

environnementaux allant au-delà du respect de règles minimales [Emma Comerford, The Royal Society for the Protection of Birds,]. Les subventions de la PAC, dans le cadre du premier comme du second pilier, constituent des instruments potentiellement efficaces pour influencer l'activité agricole dans un sens plus favorable à la préservation de la biodiversité (haies, zones humides). [Delphine Dupeux, ELO]. L'agriculture ne peut être considérée comme une activité de production de biens alimentaires (et non alimentaires) mais également de production de services environnementaux de biodiversité et de paysage qui doivent être rémunérés en tant que tels [Thierry de l'Escaille, ELO].

Les difficultés de la conditionnalité environnementale en agriculture sont réelles et bien connues. Ce sujet justifierait à lui seul une conférence.

### C. LA VALEUR ECONOMIQUE DE LA BIODIVERSITE

L'évaluation de la valeur de la biodiversité est donc une question assez centrale pour la mise en œuvre de politiques publiques appropriées.

1. Guillaume Sainteny a souligné qu'il existe de nombreux facteurs qui justifient cette évaluation : le développement d'un droit de la responsabilité environnementale avec la transposition d'une directive européenne en droit français (et le développement d'un contentieux juridique en cas de dommage à l'environnement), la reconnaissance de la valeur économique des services environnementaux, le développement de la compensation, des études d'impact, des études coûts avantages Il estime que la France a pris beaucoup de retard dans ce domaine : absence de valeur tutélaire relative à la biodiversité dans les rapports Boiteux.

2. Jean-Michel Salles a présenté le travail effectué en France par le groupe de travail présidé par Chevassus-au-Louis (2009) proposant des valeurs tutélaires pour certains éléments de la biodiversité (« la biodiversité ordinaire ») ainsi que des méthodes d'évaluation. Ce travail se situe donc dans le prolongement de l'évaluation des services éco-systémiques par le Millenium ecosystem assesment (MEA).

3. Les applications concrètes sont nombreuses. On peut par exemple songer à l'évaluation de la valeur de la faune sauvage par l'ONCFS [Annie Charlez, ONCFS] ; cette évaluation, fondée sur des critères économiques et scientifiques et révisée tous les deux ans pour tenir compte de l'état de conservation de la ressource, est utilisée par les ONG ou par les tribunaux ; les sommes allouées par les tribunaux sont utilisées pour partie à la réparation des milieux et à l'indemnisation des victimes directes (propriétaires) ou indirectes (ONG ...).

\*\*\*

Il est assez largement vain de chercher à conclure. Quelques points saillants néanmoins peuvent être soulignés.

1/ La complexité et la diversité des problèmes posés contingents aux situations locales sont des données fondamentales du problème de la biodiversité.

2/ Il en résulte inévitablement la nécessité pour les pouvoirs publics de disposer d'une grande panoplie d'instruments : réglementation nationale et internationale, taxes, subventions,

marchés de permis, droits de propriété privée et commune et de les utiliser de façon intégrée, combinée et cohérente.

3/ L'une des questions les plus difficiles réside sans doute dans la nécessaire cohérence entre les différentes politiques publiques susceptibles d'avoir un impact sur la biodiversité.