

Au-delà du fossé : placer la finance de la biodiversité dans l'économie mondiale

Le collectif pour la recherche sur le capital de la biodiversité¹

* *Ce briefing est le résumé d'un rapport plus dense sous le même intitulé, disponible sur www.twn.my.*

Face à des décennies d'inaction par rapport aux accords et objectifs multilatéraux, il existe un consensus croissant quant à la nécessité d'un « changement transformateur » pour faire face à la crise actuelle de la biodiversité. Mais qu'est-ce qui, au juste, doit être transformé ?

Dans le domaine du financement de la biodiversité, les gouvernements et les organisations de conservation mettent souvent en avant l'écart important prévalant entre les ressources financières existantes et celles nécessaires à la réalisation des objectifs de biodiversité. Mais cet écart est presque toujours présenté hors contexte, comme si la perte de biodiversité pouvait être résolue uniquement par une augmentation des financements. Afin d'éclairer les voies à suivre vers un changement transformateur, le présent rapport examine les dimensions politiques et économiques de la perte de biodiversité.

Au-delà du fossé : placer la finance de la biodiversité dans l'économie mondiale, un effort conjoint entre une équipe internationale de chercheurs et le Réseau Tiers-Monde, aborde deux questions : dans quelle mesure l'organisation de l'économie mondiale entraîne-t-elle une perte de biodiversité, et quel a été l'impact du financement existant de la biodiversité ? Le commerce, les investissements et la réglementation financière (ou son absence), les pressions économiques mondiales qui poussent les pays riches en biodiversité à s'endetter, ainsi que l'inégalité entre les races, les sexes, les classes et l'inégalité liée à l'héritage colonial, sont autant de facteurs de perte de biodiversité qui requièrent une attention urgente. Ces questions ne sont généralement pas prises en compte dans les négociations internationales sur l'environnement ; ce rapport démontre pourquoi il faut s'attaquer à ces tendances structurelles si nous voulons vraiment changer la trajectoire actuelle.

¹ Les contributeurs incluent, par ordre alphabétique : Patrick Bigger, Jens Christiansen, Jessica Dempsey, Adriana DiSilvestro, Audrey Irvine-Broque, Sara Nelson, Fernanda Rojas-Marchini, Andrew Schuldt, et Elizabeth Shapiro-Garza.

Le Réseau Tiers-Monde (Third World Network, TWN) est une organisation internationale indépendante à but non lucratif de recherche et de défense des droits, qui s'emploie à mieux articuler les besoins, les aspirations et les droits des peuples du Sud et à promouvoir un développement juste, équitable et écologique.

Adresse : 131 Jalan Macalister, 10400 Penang, MALAISIE **Tél :** 60-4-2266728/2266159 **Fax :** 60-4-2264505
Courriel : twn@twnetwork.org **Site web :** www.twn.my

Le contenu de cette publication peut être republié ou réutilisé gratuitement à des fins non commerciales, sauf indication contraire. Cette publication est sous licence [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International Licence](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

En lieu et place de cette transformation, toute une panoplie de mesures volontaires et de mécanismes de marché, tels que les paiements pour les services écosystémiques ou les systèmes de financement mixte, ont été présentés comme des outils permettant de combler ce manque de ressources. Le présent rapport montre que ces efforts sont, au mieux, marginaux et, au pire, qu'ils renforcent le pouvoir des gouvernements du monde riche et des institutions non étatiques telles que les banques, les grandes ONG internationales et les entreprises supranationales, au détriment des peuples autochtones et des communautés locales qui sont au premier plan de la sauvegarde de la biodiversité. Rechercher des mécanismes financiers volontaires ou novateurs plutôt que de s'attaquer à l'économie mondiale extractive s'apparente à une forme de retardement de l'extinction, qui reporte à une autre année, une autre décennie, des actions substantielles en faveur de cette toile de la vie qui s'effiloche, avec des conséquences dévastatrices pour les gens et la planète.

Il est évident que nous devons aller « au-delà du fossé ». Ce n'est qu'en plaçant la perte de biodiversité dans le contexte de l'économie mondiale qu'il sera possible de réaliser un changement transformateur, inclusif et équitable. Le rapport propose des recommandations concrètes aux négociateurs, aux organisations de la société civile et aux groupes d'activistes afin de propulser les questions de financement de la biodiversité au-delà de ce fossé.

Partie 1. Les dettes écologiques s'accumulent parallèlement aux inégalités persistantes et à la perte de biodiversité

L'article 20 de la Convention sur la diversité biologique (CDB) souligne les responsabilités communes mais différenciées (RCMD) des pays par rapport au respect des engagements pris pour mettre un terme à la perte de biodiversité ; les gouvernements des pays développés ont l'obligation d'apporter des ressources financières nouvelles et supplémentaires pour permettre aux gouvernements des pays en développement d'effectivement honorer leurs engagements. Ceci soulève les questions suivantes : les gouvernements ont-ils respecté leurs obligations pris par rapport à la CBDR ? Quel a été le rôle du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) par rapport à la CBDR ? Dans la troisième section de la première partie, nous posons une question connexe : qui est responsable de la perte de biodiversité ? Cette responsabilité ou dette peut-elle être calculée ?

1.1 Les États riches n'ont pas respecté la CBDR et les engagements pris au titre de l'article 20

Vingt-huit ans après la ratification de la CDB en 1992, les pays du monde entier n'ont non seulement pas réussi à mettre un terme à la perte de biodiversité, mais ils ont également négligé un principe fondamental de cette Convention : en dépit du fait que tous les pays sont responsables de la perte de biodiversité, les nations industrialisées riches ont une plus grande part de responsabilité et doivent, par conséquent, contribuer plus de ressources pour mettre un terme à cette crise. Ni le FEM lui-même, établi comme mécanisme financier de la CDB en 1994, ni les mécanismes de financement privés qu'il promeut n'ont rempli ces obligations.

1.2 Les investissements réalisés par le biais du Fonds pour l'environnement mondial ont été insuffisants

Près de trente ans après le lancement du FEM, il est clair que le fonds et son approche se sont révélés insuffisants à « mettre en œuvre la CDB », l'un de ses principaux objectifs. Les montants engagés dans le FEM sont inadéquats, le FEM-7 le plus récent ayant enregistré une baisse nominale des nouveaux montants promis ainsi que du financement total. L'accent mis par le FEM sur la mobilisation de cofinancements auprès des gouvernements, des institutions de financement du développement, des organisations non gouvernementales et des acteurs commerciaux est symptomatique d'une approche qui part du principe que le financement public, et non l'environnement naturel et sa diversité, est la principale ressource qui se fait rare. Certaines recherches suggèrent que les stratégies de financement actuelles sont non seulement insuffisantes, mais qu'elles peuvent accentuer les inégalités de pouvoir internationales à long terme. D'après ces recherches, les pays disposant des ressources financières les plus importantes, dictent les conditions sous lesquelles les capitaux peuvent être alloués aux pays riches en biodiversité, consolidant ainsi des relations de pouvoir géopolitiques, plutôt que de travailler à la réalisation pleine et entière de la CDB. L'accent mis sur le cofinancement et, de plus en plus, le recours à un financement axé sur le marché pour les « solutions

basées sur la nature » (SBN), peuvent être considérés comme le résultat de ces inégalités de pouvoir. L'incapacité du FEM à mettre en œuvre efficacement les trois objectifs de la CDB², combinée à la géopolitique en toile de fond des négociations, suggère la nécessité de réformer ce mécanisme financier multilatéral.

1.3 Les pays riches et les nantis ont des dettes écologiques croissantes

Dans cette section, nous nous appuyons sur des recherches visant à quantifier les dettes écologiques et climatiques historiques que les pays riches industrialisés ont accumulées au cours des 500 dernières années en raison de leur utilisation excessive des ressources et des puits de déchets de la planète. Nous décrivons des concepts tels que celui « d'empreinte matérielle » et la « responsabilité nationale de la dégradation du climat », ainsi que des statistiques indiquant la surconsommation des pays développés et des élites aisées des pays en développement, afin d'étoffer les modèles historiques montrant ceux qui ont bénéficié des dommages écologiques et ceux qui ont porté les coûts de ces changements. Cette répartition inégale de la dégradation écologique se poursuit à ce jour, une étude concluant que les États-Unis sont responsables de 40 % du changement climatique et l'UE de 29 %. D'autres études soulignent la façon dont les régimes commerciaux actuels alimentent encore plus les inégalités, par le biais de conditions décrites comme des « échanges écologiquement inégaux », où les pays à hauts revenus s'approprient les ressources et génèrent des niveaux de valeur économique plus élevés. Par le biais de ces processus, les dettes écologiques et climatiques des pays développés envers les pays en développement continuent de s'accumuler.

Partie 2. Comprendre l'économie politique mondiale de la perte de biodiversité

Qu'est-ce qui entrave le financement adéquat de la mise en œuvre de la CDB ? Dans la deuxième partie, nous posons la question suivante : quelles sont les conditions politico-économiques mondiales qui entravent la mise en œuvre de la CDB ? Nous nous concentrons sur les moteurs économiques politiques qui alimentent l'extractivisme, moteurs qui rendent le financement relativement plus faible de la conservation inadéquat pour atteindre les trois objectifs de la CDB. Cette section s'éloigne quelque peu de ce qui est habituellement considéré dans les discussions sur la politique et le financement de la biodiversité, mais nous soutenons que bon nombre des changements nécessaires requis pour refaçonner ces moteurs structurels devront être mis en place par le biais d'une série d'institutions qui façonnent l'économie mondiale.

2.1 La capacité des pays à mettre en œuvre les objectifs de la CDB est entravée par le lien dette-austérité

L'austérité et la dette imposent un carcan aux gouvernements nationaux dans le monde entier, mais en particulier dans les pays en développement. L'austérité, c'est-à-dire les politiques visant à réduire les dépenses et les déficits publics, se traduit par une aide publique au développement (APD), des contributions multilatérales ou des financements nationaux alloués à des fins environnementales dont les niveaux sont insuffisants. L'austérité émerge des préférences idéologiques que l'on retrouve dans les institutions, mais elle est aussi concrètement causée par une « course vers le bas » dans les taux d'imposition des sociétés, les paradis fiscaux et les niveaux élevés de la dette internationale, en particulier dans les pays en développement. Si les gouvernements se concentrent, ou sont amenés à se concentrer, sur le remboursement de la dette, ils n'investissent pas dans les biens publics ; ils manquent de ressources pour mettre en œuvre des politiques de biodiversité qui font progresser l'utilisation durable, la conservation et le partage équitable des bénéfices de l'utilisation de la biodiversité. Pour ajouter de l'huile sur le feu, les niveaux élevés de remboursement de la dette obligent également les gouvernements à redoubler d'efforts dans l'extraction des ressources pour l'exportation ; ceci est à l'origine d'une grande partie de la perte de biodiversité. Alors que de nombreux pays en développement sont confrontés à des niveaux d'endettement élevés en raison de la pandémie de COVID-19, le Fonds monétaire international (FMI) est une fois de plus intervenu pour exiger une consolidation fiscale, malgré les liens évidents entre austérité, dette et perte de biodiversité. Ces mesures d'austérité vont

² Ces objectifs sont : 1) la conservation de la diversité biologique, 2) l'utilisation durable de ses éléments et 3) le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques.

une fois de plus limiter structurellement les dépenses publiques dans les pays en développement, avec tous les impacts que cela implique sur la santé publique, tant humaine qu'écosystémique.

2.2 Des politiques venant renforcer des inégalités, des règles commerciales axées sur les entreprises et les politiques d'investissement renforçant les facteurs de perte de biodiversité

Les règles qui régissent le commerce international contribuent, directement et indirectement, à la perte de biodiversité. La libre circulation des biens et des capitaux, qui a été au cœur de la politique commerciale mondiale au cours des 45 dernières années, a non seulement exacerbé les inégalités de richesse dans une grande partie du monde, mais a également précipité la perte de biodiversité liée à ce commerce à des niveaux sans précédent. Les flux financiers non maîtrisés et les activités des entreprises extractives exemptes de toutes contraintes, ont ouvert de nouveaux espaces fragiles et riches en biodiversité à la production de marchandises, creusant ainsi le fossé entre ceux qui subissent les conséquences environnementales de l'extraction et ceux qui bénéficient de la consommation de ces marchandises. Les règles qui régissent les flux de capitaux internationaux limitent peu les mouvements d'argent à grande échelle et préjudiciables qui entrent et sortent des pays. Ces flux monétaires produisent ainsi une vulnérabilité fiscale qui, de manière perverse, incite les pays à accroître leurs exportations de matières premières. En outre, non seulement l'extractivisme laisse dans son sillage des coûts et des avantages très différenciés, mais qui plus est, les inégalités existantes en termes de race, de sexe et de richesse peuvent légitimer, voire alimenter, les développements extractivistes. Dans l'ensemble, les dernières décennies d'hyper-mondialisation et de libre circulation des capitaux ont abouti à une plus grande concentration de richesses et de pouvoir qui entravent à la fois les changements politiques et le fonctionnement du multilatéralisme.

2.3 Le financement de la biodiversité est supplanté par des subventions néfastes qu'il est difficile d'identifier et de réformer

Les parties à la CDB reconnaissent la nécessité « d'éliminer, de supprimer progressivement ou de réformer » les incitations nuisibles à la biodiversité comme une stratégie essentielle pour enrayer la perte de biodiversité. Pourtant, les engagements institutionnels incitant à l'action dans ce domaine demeurent largement inappliqués ; la réforme des incitations néfastes est l'un des 20 objectifs d'Aichi en matière de biodiversité qui affiche l'un des plus mauvais résultats. Les dépenses publiques consacrées aux incitations et subventions néfastes continuent d'éclipser les dépenses nationales et internationales consacrées aux initiatives en faveur de la biodiversité, tout en sapant les objectifs du financement de la biodiversité. La question des subventions néfastes est à l'ordre du jour de la CDB depuis au moins 1995, mais les obstacles à la réforme ont fini par l'emporter. La cause en est le manque de transparence, les intérêts politiques trop bien ancrés et les impacts proportionnellement marginaux mais néanmoins significatifs sur les moyens de subsistance des communautés qui, à leur tour, génèrent du capital politique. Si les subventions néfastes ont tendance à profiter de manière disproportionnée aux riches et aux puissants, elles représentent également un éventail plus large d'intérêts enracinés dans la politique de l'État, ce qui rend difficile leur suppression pure et simple. Des recherches et des rapports ciblés sur les fonctions politiques et les résultats environnementaux et sociaux de ces subventions sont nécessaires pour créer une obligation de rendre des comptes et mettre en œuvre des réformes contre ce facteur de perte de biodiversité.

Partie 3. Comprendre les flux financiers liés à la biodiversité

Dans le cadre des normes politico-économiques en vigueur mondialement, telles que l'austérité et la priorité constante accordée aux intérêts du commerce et de l'investissement plutôt qu'aux biens publics, des gouvernements, certaines parties de la société civile et des institutions internationales ont promu des mesures volontaires et des mécanismes financiers innovants, notamment les paiements pour les services écosystémiques (PSE), les financements privés et les financements mixtes. Dans quelle mesure ces initiatives financières privées, volontaires et fondées sur le marché, ont-elles permis de faire progresser la mise en œuvre de la CDB ? Quels sont les principaux défis à relever ? Dans quelle mesure ces approches peuvent-elles soutenir le changement transformateur plus large demandé par la Plateforme intergouvernementale scientifique et

politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) en 2019 et par les mouvements autochtones, de justice environnementale et sociaux depuis plusieurs décennies ?

3.1 Les approches axées sur le marché, telles que les PSE et la REDD+, offrent un financement insuffisant et des résultats mitigés pour la biodiversité

Les programmes de PSE ont été de plus en plus promus au cours des dernières décennies, y compris au sein de la CDB, comme moyen de générer de nouvelles sources de revenus pour la conservation et pour compenser les individus et les communautés des impacts de la conservation sur les moyens de subsistance. Il existe actuellement plus de 550 programmes de PSE dans le monde. Nous définissons les PSE comme des paiements directs ou des transferts en nature à des propriétaires fonciers individuels ou collectifs qui visent à encourager, compenser ou récompenser les pratiques d'utilisation des terres bénéfiques pour la production de services écosystémiques prédéfinis. Nous incluons sous cette définition des programmes tels que les fonds pour l'eau et certains projets REDD+ qui ne se définissent pas comme des PSE mais partagent les mêmes caractéristiques. Quatre leçons principales se dégagent de la littérature concernant le rôle des PSE dans le soutien à la conservation de la biodiversité : 1) les PSE ne représentent pas une nouvelle source majeure de financements privés de la conservation ; 2) il existe peu de PSE axés sur la biodiversité, et ceux qui existent tendent à donner la priorité à l'habitat d'une espèce unique ; 3) les recherches sont lacunaires en ce qui concerne les résultats des PSE en matière de biodiversité, mais les études existantes montrent des résultats mitigés ; et 4) les programmes qui ont été le mieux à même de faire face aux changements d'utilisation des terres liés à la perte de biodiversité sont ceux qui ont été intégrés aux traditions et institutions locales, avec une forte représentation des valeurs et systèmes de connaissances locales et un partage équitable des bénéfices émanant de l'utilisation de la biodiversité. De nombreux mécanismes de PSE, en particulier ceux qui sont également censés apporter des avantages sur le plan climatique (comme la REDD+), sont désormais présentés comme des SBN susceptibles de minimiser les coûts et les actions nationales que les pays riches doivent entreprendre pour stabiliser les ratios de changement environnemental, avec des résultats sociaux et environnementaux souvent douteux dans les pays dans lesquels ils sont déployés.

3.2 L'investissement privé dans les projets d'amélioration de la biodiversité est faible, limité géographiquement et dans un état perpétuel de « preuve de concept »

L'état des lieux concernant l'ampleur et la portée des « investissements privés », soit le financement de la conservation de la biodiversité générant des retours sur investissement et orienté vers le profit, dépeint un secteur économique mondial émergent mais hésitant, précaire et qui se veut encore largement prometteur, concentré dans les pays développés. Ces données vont à l'encontre de l'image que l'on se fait de ce secteur dans la politique internationale et dans la littérature sur la conservation, qui considèrent souvent ce secteur comme la principale solution à leurs problèmes de financement. Si l'on en croit les efforts déployés au cours des trente dernières années, allant de la bio-prospection aux compensations de carbone forestier, il est difficile de faire de la conservation de la biodiversité une entreprise rentable, ce qui soulève des questions quant au rôle du financement privé dans la mise en œuvre future des objectifs de la CDB, notamment par le biais des SBN. Cependant, il est crucial de noter que même ces montants relativement faibles d'investissements financiers peuvent avoir des impacts sociaux négatifs et renforcer les inégalités sociales. Ils peuvent également servir de « pansements » narratifs qui, en étant constamment présentés comme la principale solution à la perte de biodiversité, constituent des obstacles à la réalisation d'un changement transformateur plus difficile mais nécessaire. Nous soutenons que, plutôt que d'utiliser des capitaux publics pour catalyser les investissements du secteur privé, les efforts des gouvernements et des organisations multilatérales devraient se concentrer sur la modification des relations politico-économiques mondiales, telles que les régimes fiscaux, les accords commerciaux et les réglementations, afin de prévenir les impacts négatifs sur la biodiversité.

3.3 Le financement mixte n'est pas susceptible d'assurer un avenir durable

La notion de financement mixte a gagné du terrain dans les cercles des politiques de développement depuis l'avènement des objectifs de développement durable et a récemment été saluée comme un outil permettant de mobiliser les investissements privés dans la mise en œuvre de la CDB. Bien que la définition du financement mixte reste confuse et sujette à débat, celui-ci est souvent défini comme toute utilisation de fonds publics,

philanthropiques ou supranationaux, en vue « d'exercer un effet de levier », de « débloquer » ou de « catalyser » les investissements privés. Ce capital concessionnel ou subventionné est censé être nécessaire pour pousser les capitaux privés vers des domaines tels que la conservation de la biodiversité ou l'utilisation durable qui sont considérés par les investisseurs comme trop risqués ou offrant un rendement trop faible. Nous soutenons que le financement mixte doit être considéré à l'aune de l'histoire plus longue du financement du développement qui a été utilisé pour mobiliser l'investissement privé. Le financement mixte est mieux compris comme une continuation des approches de type partenariat public-privé qui s'accompagnent d'une transparence réduite et de risques de gains privés et de pertes publiques, et qui ne bénéficient pas aux pays aux revenus les plus faibles. En outre, il est important de compliquer ce besoin d'attirer des capitaux privés dans la mise en œuvre de la CDB, car il est symptomatique de tendances politico-économiques plus larges, comme l'austérité et la réglementation inadéquate du secteur financier. La littérature soulève également des questions quant à l'efficacité des financements mixtes. Par exemple, entre 2008 et 2015, les banques multilatérales de développement (BMD), les États et les supranationales ont déboursé 17,2 milliards d'euros par divers canaux pour soutenir directement le développement de programmes REDD+ à travers le monde. Cet investissement public a permis d'obtenir 162 millions d'euros d'investissements privés directs pour des projets REDD+. Si les investissements privés « indirects » sont plus élevés, il est incertain de la mesure dans laquelle la part de ces investissements est « additionnelle » au scénario de référence. Les avantages supplémentaires en matière de biodiversité ne sont pas clairs non plus.

3.4 Les systèmes de certification et de divulgation volontaires peuvent avoir un certain impact, mais rarement à l'échelle nécessaire pour mettre un terme à la perte de biodiversité

Depuis le Sommet de la Terre de Rio en 1992, durant lequel les élites mondiales des entreprises et les pays développés ont écarté une approche réglementaire des activités environnementales nuisibles, les approches volontaires, telles que les systèmes de certification et de divulgation, ont proliféré. Le point commun entre ces approches est que la conformité avec ces mécanismes, et donc l'autorité qui en découle, est principalement non pas le fait de l'État, mais du marché, lequel ne dispose que de peu de pouvoir incitatif, d'autorité ou de capacité à faire respecter des actions contraignantes. Dans cette section, nous examinons les résultats émanant de diverses stratégies volontaires au cours des décennies qui ont suivi Rio, et nous nous interrogeons sur l'importance du rôle qu'ils ont joué pour mettre un terme à la perte de biodiversité mondiale. Il est difficile de mesurer l'impact réel de ces programmes, non seulement en raison du manque de contrôles et de données de référence, mais aussi parce que beaucoup sont privés et donc difficiles à examiner. Malgré cela, de plus en plus d'études soulignent leurs limites. Dans l'ensemble, la nature des mécanismes volontaires, c'est-à-dire l'absence de mise en application ou de responsabilité, fait que ces alternatives à des politiques étatiques fortes font l'objet d'une grande publicité, mais que leur impact est finalement très marginal. Nous nous interrogeons sur la poursuite du déploiement de nouveaux efforts volontaires tels que le Groupe de travail sur la divulgation financière liée à la nature (TNFD), alors que peu d'éléments indiquent que de tels mécanismes seront en mesure d'apporter des changements à l'échelle ou dans les délais requis pour mettre un terme de manière significative à la perte de biodiversité.

Notre équipe est composée de chercheurs en sciences sociales de l'Université de British Columbia au Canada (Jessica Dempsey, Adriana DiSilvestro, Audrey Irvine-Broque, Fernanda Rojas-Marchini, Sara Nelson, Andrew Schuldt), de l'Université de Lancaster au Royaume-Uni (Patrick Bigger, Jens Christiansen) et de l'Université de Duke aux États-Unis (Elizabeth Shapiro-Garza). L'orientation de ce briefing découle de nos domaines d'expertise particuliers: l'écologie politique, l'économie politique de la nature, la gouvernance environnementale multi-échelle et le changement environnemental, ainsi que la répartition inégale des dommages environnementaux et de la perte de biodiversité.

Un briefing portant sur un sujet similaire, « La mobilisation des ressources et la Convention sur la diversité biologique : combler le fossé » est disponible sur: https://twn.my/title2/briefing_papers/twn/Resource%20Mobilization%20TWNBP%20Feb2021%20Dempsey%20et%20al.%20Fra.pdf