



Conseil économique et social

Distr. : Générale
30 juillet 2010

Français
Original : Anglais

Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique

Conférence ministérielle sur l'environnement et le développement en Asie et dans le Pacifique

Sixième session

Astana, 27 septembre-2 octobre 2010

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

**Examen approfondi des grands problèmes d'environnement et
de développement et stratégies d'intervention en Asie et dans le Pacifique**

Investissements dans la gestion durable des ressources naturelles: perspectives et politiques émergentes

Note du secrétariat

Résumé

Les gouvernements de la région ont manifesté leur intérêt pour les approches de croissance verte et pris des engagements à cet égard. L'accroissement des investissements dans la gestion durable des ressources naturelles fait partie intégrante des stratégies de croissance verte mais les décideurs rencontrent des difficultés pour obtenir ces investissements. Le présent document explique comment les différentes parties prenantes peuvent devenir des investisseurs et des partenaires dans la gestion durable des ressources naturelles. On y donne des exemples pris dans la région mettant en évidence les effets économiques positifs et significatifs des investissements dans la gestion durable des ressources naturelles. On y montre également comment des approches pratiques fondées sur les mécanismes de marché peuvent contribuer à internaliser les coûts écologiques dans les économies nationales et à établir l'activité économique sur une base écologiquement durable et promouvoir ainsi la croissance verte.

Le document souligne que pour provoquer des changements fondamentaux dans les comportements vis-à-vis des investissements dans la gestion durable des ressources naturelles et faire en sorte que ceux-ci aient un impact, les politiques et mécanismes appropriés doivent être intégrés aux politiques nationales et régionales. Il convient pour ce faire d'adopter aux niveaux local et régional, voire mondial, des politiques susceptibles d'apporter des solutions complémentaires, et si possible, intégrées. Les arguments en faveur de la coopération régionale et internationale ainsi que les perspectives qu'ouvre cette coopération pour sortir du cadre infra- national dans la solution des grands problèmes environnementaux mondiaux trouvent leur illustration dans le présent document

Table des matières

	Page
I. Introduction.....	2
II. Capital naturel et services écosystémiques	3
III. Défis et approches stratégiques.....	5
A. Déterminer les services liés aux écosystèmes ayant une valeur nationale ou locale importante.....	6
B. Renforcer l'efficacité des interventions gouvernementales.....	8
C. Trouver les moyens d'inciter les bénéficiaires de la gestion durable des ressources naturelles à devenir des investisseurs.....	9
D. Moyens de tirer parti de l'action des investisseurs internationaux	11
IV. Explorer les marchés : approches, expériences et potentialités	13
A. Paiements pour services écosystémiques (PSE)	14
B. Rapprocher les marchés et l'action internationale	17
V. Interventions recommandées à titre prioritaire	18

Annexe

Marchés pour soutenir des investissements dans la gestion durable des ressources naturelles.....	19
--	----

I. Introduction

1. Les gouvernements de la région ont manifesté leur intérêt pour les approches de croissance verte et pris des engagements à cet égard. L'accroissement des investissements dans la gestion durable des ressources naturelles fait partie intégrante de ces stratégies. La question posée dans le présent document est la suivante: comment les investissements dans la gestion durable des ressources naturelles contribuent-ils au développement inclusif et durable compte tenu des impératifs et des contraintes au niveau local, et des exigences au niveau mondial?¹

2. Le document montre comment les différentes parties prenantes peuvent être considérées comme des investisseurs potentiels dans la gestion durable des ressources naturelles, et met en évidence les moyens d'action susceptibles d'être utilisés pour inciter ces parties prenantes directement et indirectement à devenir des investisseurs. L'un de ces instruments dont on parle de plus en plus s'intitule « paiements pour services écosystémiques » (PSE).

¹ Le présent document s'inspire d'un document technique établi par Graciela Chichilnisky, Directrice du Columbia Consortium for Risk Management et professeur d'économie et de statistique, Université de Colombia, New York.

3. Les politiques et mécanismes d'investissement aux niveaux national et régional devraient introduire des changements radicaux dans les incitations en faveur des investissements dans la gestion durable des ressources naturelles. Cela nécessite que l'on se rende compte de l'importance des services écosystémiques, des choix de politique générale qui s'offrent et de la nécessité d'intervenir aux niveaux local, régional, voire mondial, pour trouver des solutions complémentaires, et si possible, intégrées. Le document conclut en soulignant les arguments militant en faveur de la coopération régionale et internationale et des perspectives qu'elle ouvre, et en mettant en évidence des solutions fondées sur les mécanismes de marché. Les propositions innovantes qui ont été formulées dans d'autres enceintes sont présentées ici dans le but d'aider les gouvernements de la région à envisager de nouvelles possibilités d'action.

II. Capital naturel et services écosystémiques

4. Les nations en développement émergent tandis que la mondialisation s'accélère. On reconnaît aujourd'hui que la région de l'Asie et du Pacifique est le moteur de la croissance économique mondiale. Cette conjoncture excite la voracité des marchés internationaux et nationaux, à l'affût de ressources naturelles, ce qui pèse lourdement sur l'environnement.

5. Les économies de la région ont les taux de croissance les plus élevés au monde et certaines d'entre elles comptent parmi les plus gros importateurs de bois, de fibres et autres produits naturels. On observe d'importants changements dans l'utilisation des terres et les écosystèmes de cette région qui subit les pertes de biodiversité les plus importantes. Les changements d'affectation des terres introduits sans que l'on se préoccupe des conséquences environnementales et sociales à long terme menacent les services écosystémiques qui sont fondamentaux pour l'activité humaine.

6. Les services écosystémiques constituent un lien vital entre la sphère économique de l'activité humaine et la biosphère. La contribution annuelle moyenne de ces services aux économies et sociétés de la planète a été évaluée à 33 000 milliards de dollars. Ils englobent l'approvisionnement en produits alimentaires, en fibres, en eau, la régulation du climat et des ressources en eau, les services culturels ayant des fonctions ludiques, spirituelles et éducatives, et assurent des fonctions complémentaires comme le piégeage du carbone.²

7. Les ressources naturelles et les services écosystémiques qu'elles fournissent, constituent un capital important pour les activités économiques et peuvent donc être qualifiées de « capital naturel ». À titre d'exemple, les industries fortes consommatrices d'eau, l'agriculture ainsi que les producteurs d'énergie hydraulique dépendent des infrastructures naturelles c'est-à-dire des bassins versants, des terres humides et autres systèmes aquatiques terrestres protégés qui assurent une circulation régulière d'eau de qualité adéquate et en quantité suffisante. Les organisateurs de voyages touristiques sont tributaires des « infrastructures » spectaculaires et récréatives qu'offrent les paysages naturels. Cela étant, alors que les activités commerciales recueillent des avantages économiques considérables de l'exploitation des ressources naturelles, elles ne participent généralement pas aux frais de la gestion durable de ces écosystèmes.

² World Resources Institute, *Rapport de synthèse de l'évaluation de l'écosystème pour le Millénaire, 2005, synthèse sur l'environnement et le bien-être humain* (Washington, D.C., Island Press, 2005). Accessible en ligne à www.millenniumassessment.org

8. Les services qu'offrent ces écosystèmes font l'objet d'une demande de plus en plus forte à mesure que les économies et les populations de la région croissent. Toutefois, faute d'attirer l'attention sur leur importance économique, la dégradation des écosystèmes se poursuit. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a lancé un programme sur l'économie des écosystèmes et la biodiversité (TEEB) pour étudier l'aspect économique de la disparition de la biodiversité. Un rapport du TEEB publié en 2009³ met en évidence la valeur des écosystèmes. Il montre que les récifs coralliens offrent tout un ensemble de services importants sur le plan économique : gestion des risques naturels (jusqu'à 189 000 \$ par hectare par an), pêcheries (jusqu'à 3818 \$ par hectare par an), matériau génétique et bio-prospection (jusqu'à 55 000 \$ par hectare par an) et tourisme (jusqu'à 1 million de dollars par hectare par an). Les valeurs sont fonction des sites. On y trouve un autre exemple concernant une zone humide côtière au nord de Sri Lanka qui, en amortissant les effets des inondations, apporte une contribution économique de 1907 \$ par hectare par an et, en « traitant » les eaux usées industrielles et domestiques, a apporté une contribution de 654 \$ par hectare par an à l'économie.

9. Les activités du TEEB et d'autres organisations ont montré que la pauvreté, les écosystèmes et la biodiversité étaient inextricablement liés. Ainsi, pas moins de 84 % des ménages dépendent de la biodiversité du Parc national de Ream au Cambodge pour leur subsistance de base et leurs revenus. Le parc représente une valeur annuelle nette d'environ 1,24 millions de dollars pour 30 000 personnes habitant sur place, soit 233 \$ en moyenne pour chaque ménage dans une zone où le revenu familial annuel moyen n'est que de 316 \$ et où un tiers des familles gagnent moins de 200 \$ par an.⁴

10. La gestion durable des ressources naturelles a des avantages économiques à la fois pour les ménages et pour les entreprises. Des travaux préliminaires du TEEB, que devront confirmer de nouvelles recherches et analyses, ont fait apparaître que les investissements dans la gestion durable des écosystèmes avaient des taux de rendement à long terme élevés, allant de 7 à 79 %.⁵ Ces retombées économiques sont souvent réparties entre des acteurs multiples et prennent différentes formes. Il est clair que les gouvernements doivent jouer un rôle plus important pour conserver ces avantages qui sont importants pour les communautés rurales et pour l'atténuation des risques de catastrophe. En revanche, ils devraient assumer une part de responsabilité directe beaucoup moins grande dans la rentabilité des opérations commerciales mettant à profit les services écosystémiques.

11. Étant donné qu'il n'existe pas de marché pour les services écosystémiques, les avantages économiques de la gestion durable des ressources naturelles ne sont pas réalisés. Pour pouvoir tirer parti des retombées des investissements dans la gestion durable des ressources naturelles sur une grande échelle, il faut de la volonté et une vision politiques et des responsables publics qui s'appuient sur des données scientifiques solides et adoptent une attitude pragmatique. Lorsque les gouvernements se réuniront à la Conférence des Parties

³ TEEB, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policymakers- Summary: Responding to the Value of Nature*, 2009.

⁴ GMS/BCI Strategic Framework, cité dans un projet de document de la BASD sur les investissements dans le capital naturel (juin 2010).

⁵ Résultats préliminaires présentés par Haripriya Gunimeda du TEEB à la conférence de l'ASEAN sur la biodiversité (Singapour, 21 - 23 octobre 2009).

à la Convention sur la diversité biologique qui se tiendra à Nagoya (Japon), en 2010, ils pourront s'inspirer de l'exemple de la ville de Suncheon (République de Corée), décrit ci-après, pour s'engager davantage dans la protection de la biodiversité au cours de l'année internationale qui lui est consacrée.

III. Défis et approches stratégiques

12. Les gouvernements de la région sont actuellement les investisseurs les plus importants dans la gestion durable des ressources naturelles. Les modalités varient : budgets nationaux, zonage des terres et réglementations, gestion directe et remise en état et régénération, et création de zones protégées. D'ailleurs, beaucoup de parties prenantes estiment que c'est aux gouvernements qu'il appartient d'assurer la pérennité des services écosystémiques.

13. Toutefois, le fait que les gouvernements souhaitent de plus en plus encourager d'autres parties prenantes à investir est peut-être dû à plusieurs facteurs, notamment une demande accrue de services écosystémiques, comme l'atténuation des risques d'inondation. Les coûts d'opportunité croissants de la gestion durable et les contraintes budgétaires permanentes (surtout dans les pays en développement), font que la gestion durable des ressources naturelles est de plus en plus difficile à assurer tant du point de vue des budgets nationaux que du point de vue des perspectives d'emploi au niveau local.

14. Tandis que les processus de privatisation et de décentralisation se poursuivent et que l'activité économique prend de l'ampleur, il est important de noter qu'une part croissante des retombées économiques de la gestion des ressources naturelles est « captée » par les entités privées (voyagistes ou usines d'embouteillage d'eau minérale) ou par les autorités locales. Toutefois, les services écosystémiques dont dépendent ces entités leur sont fournis gratuitement.

15. Les externalités des marchés sont des coûts qui ne sont pas pris en compte dans les prix des marchés existants : les « prix écologiques » ne sont payés ni par les consommateurs ni par les bénéficiaires. On a beaucoup parlé de la réforme des systèmes nationaux de comptabilité économique en vue d'y inclure le capital naturel pour mesurer le développement économique durable. Bien que des travaux importants fondés sur des méthodologies standardisées aient été effectués, il est difficile de normaliser ces valeurs dans les différents pays ou sur de longues périodes car les problèmes environnementaux évoluent.

16. Selon un expert, des marchés qui reflètent mieux les valeurs des services écosystémiques contribuent à créer de nouveaux prix de marché, à changer la notion de valeur économique dans le PIB et ainsi à améliorer la prise de décision.⁶ Le marché du carbone du Protocole de Kyoto a entraîné une réévaluation des actifs naturels, tels que la teneur en gaz de l'atmosphère. Le même document reconnaît que les capacités des systèmes environnementaux mondiaux à absorber les gaz à effet de serre provenant de l'utilisation des combustibles fossiles et d'autres activités économiques, sont limitées ce qui, en retour, conduit à modifier la valeur marchande de l'énergie renouvelable par

⁶ G. Chichilnisky, "Investment in natural capital", projet de document d'information technique pour la sixième Conférence ministérielle sur l'environnement et le développement en Asie et dans le Pacifique de la CESAP (non publié)

rapport à l'énergie produite par les combustibles fossiles et celle des biens et services produits par des sources d'énergie.⁷ De la même façon, les marchés pour la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts peuvent accroître la valeur économique des terres boisées.

17. Les décideurs doivent relever plusieurs défis: a) déterminer les services liés aux écosystèmes qui ont une valeur nationale, locale et internationale réelle ou potentielle ; b) accroître le rendement des investissements gouvernementaux ; c) trouver des occasions concrètes d'encourager les bénéficiaires des ressources naturelles gérées de manière durable à être des partenaires, le cas échéant ; et d) profiter des occasions offertes par la demande internationale.

A. Déterminer les services liés aux écosystèmes ayant une valeur nationale ou locale importante

18. Les valeurs concrètes des écosystèmes varient selon les endroits à l'autre et selon les pays. Dans un pays à forte pluviosité ou à mousson, sujet aux inondations, les forêts situées dans les zones pentues joueront un rôle protecteur essentiel en cas de catastrophe en en atténuant les effets. À Singapour, les concepts de services écosystémiques sont maximisés car la configuration géographique est mise à profit comme une infrastructure pour capter les eaux dans toute l'île. Comme le montre le tableau 1, les investissements stratégiques dans la gestion durable des ressources naturelles peuvent contribuer de différentes façons à la réalisation des objectifs nationaux de développement.

⁷ G. Chichilnisky et K. Sheeran, *Saving Kyoto* (Londres, New Holland Publishers, 2009); G. Chichilnisky, "The Greening of the Bretton Woods", *Financial Times*, 10 janvier 1996, p.8; C. Chichilnisky, "Global Payments for Ecosystem Services: Principles and Practice", in Thomas Koellner (Ed.), *Ecosystems Services and Global Trade of Natural Resources* (Routledge, 2010); G. Chichilnisky, "Managing the Global Commons: Principles and Practice", Agence européenne pour l'environnement, (2010) (à paraître).

Tableau 1**Objectifs nationaux d'ensemble et objectifs stratégiques pour les investissements dans la gestion durable des ressources naturelles**

Objectif national d'ensemble	Objectifs stratégiques
Sécurité de l'eau et de (énergie hydraulique)	• Maintenir la protection des bassins versants pour assurer un approvisionnement en eau suffisant en quantité et en qualité tout au long de l'année
Développement du tourisme	• Maintenir la beauté des paysages, la qualité de l'environnement, la biodiversité • Assurer un approvisionnement en eau de bonne qualité et en quantité suffisante
Atténuation des effets des changements climatiques et adaptation à ceux-ci	• Réduire les émissions de gaz à effet de serre provenant de l'utilisation des terres et changements connexes • Accroissement et amélioration du piégeage du carbone • Améliorer la protection côtière naturelle (écosystèmes tels que mangroves et zones de marée)
Modes de subsistance ruraux et réduction de la pauvreté	• Améliorer les revenus provenant des produits forestiers autres que le bois • Accroître les revenus directement par des accords pour la gestion durable des ressources naturelles

19. À mesure que les changements climatiques se poursuivent et s'accroissent, l'adaptation fondée sur les écosystèmes est en train d'apparaître comme un moyen important pour contrer ces changements. On commence à se rendre compte de l'intérêt que représentent les investissements productifs dans des services écosystémiques susceptibles de réduire les coûts futurs. Le Vietnam est en train de dépenser plus d'un million de dollars pour planter des mangroves qui protègent ses côtes des effets de l'élévation du niveau des mers et des phénomènes météorologiques extrêmes. On estime que cela permettra d'économiser 7 millions de dollars par an en frais d'entretien des infrastructures côtières.⁸

20. La politique pilote nationale vietnamienne relatives aux paiements pour les services environnementaux forestiers, décrite dans une autre partie du document, a été choisie par le Gouvernement comme stratégie de base pour faire face aux changements climatiques étant donné la vulnérabilité du pays aux inondations et aux sécheresses et aux impacts annoncés des changements climatiques. Les investissements du Vietnam dans la gestion durable des forêts sont également un investissement dans l'atténuation des risques climatiques et un élément fondamental des efforts d'adaptation reposant sur les écosystèmes.

⁸ Communautés européennes: *L'économie des écosystèmes et de la biodiversité : rapport d'étape (2009)*.

21. L'exemple de la ville de Suncheon (République de Corée) qui a fait de la biodiversité de ses terres humides une source importante de capital naturel, est décrit dans l'encadré 1.

Encadré 1

Investissement dans la gestion durable des ressources naturelles comme moteur de croissance : Suncheon City (République de Corée)

Située dans une région connue pour ses usines pétrochimiques et ses aciéries, Suncheon City a pris du retard dans la course à l'industrialisation mais a décidé d'adopter un mode de croissance différent. A la fin des années 90, la municipalité a transformé ses zones de marée non exploitées en un sanctuaire de grues cendrées, le plus vaste du monde, et d'en faire un avantage compétitif pour la ville. Grâce aux efforts concertés de la municipalité et de ses citoyens, la baie de Suncheon a été désignée zone humide d'importance internationale par la Convention Ramsar sur les zones humides en 2006 et elle est l'un des cinq sites côtiers les plus vastes du monde mentionnés dans la Convention. Des investissements additionnels dans des infrastructures complémentaires ont facilité l'arrivée de plus de 2,3 millions de visiteurs en 2009, soit une augmentation spectaculaire par rapport à 2002, où le nombre de visiteurs avait été de 0,1 million. Plus de 79 millions de dollars ont pu être récoltés en 2009 et, à la fin de la même année, quelque 6400 emplois avaient été créés dans une ville dont la population est un peu supérieure à 200 000 habitants. Ce succès n'a pas été obtenu facilement. Les plans de restauration de l'écosystème de la baie de Suncheon se sont heurtés à une forte résistance de la part des entreprises et des propriétaires terriens dont les intérêts privés ont été lésés lorsque les zones commerciales ont été déplacées et les champs de riz transformés en réserve pour oiseaux migrateurs. La fermeté d'un maire convaincu que l'écosystème riche et vivant de la baie de Suncheon pouvait entraîner la croissance a été déterminante pour transformer cette résistance initiale en soutien puis, finalement, en succès politique.

B. Renforcer l'efficacité des interventions gouvernementales

22. Comment on l'a dit plus haut, les gouvernements sont actuellement les principaux investisseurs dans la gestion durable des ressources naturelles, par leur politique budgétaire et autres mesures: zonage et réglementation pour l'utilisation des terres, gestion directe et régénération. De plus, ils créent des zones protégées.

23. Il sera essentiel de renforcer la gouvernance environnementale. L'exécution des plans de gestion et l'application des textes de loi et des règlements continuent d'être problématiques. Des mesures de régulation, comme des moratoriums sur l'abattage des arbres, la planification de l'utilisation des terres et la création de zones protégées, peuvent être complétées par des mesures incitatives en faveur des administrateurs fonciers, pour qu'ils respectent les règlements et qu'ils versent des compensations pour les coûts d'opportunité de la gestion durable.

24. La planification et l'exécution au niveau des écosystèmes sont également nécessaires. En limitant les solutions aux frontières nationales on ne tient pas compte du caractère transfrontière des écosystèmes critiques de la région, notamment les récifs coralliens, les forêts, les terres humides, les régions

montagneuses et les zones sèches. Des réseaux clairement définis de zones protégées reliées par des couloirs de biodiversité pourraient constituer une stratégie clé pour gérer le potentiel de développement de ces systèmes. Dans le cadre de l'Initiative des couloirs de conservation de la biodiversité dans la sous-région Bassin du Mékong, des réseaux de zones protégées sont reliés par de tels couloirs. Les possibilités de financement durable pour cette stratégie de gestion des terres est en cours d'examen à travers des mécanismes de paiement pour services écosystémiques (PSE).

25. La participation à des accords environnementaux multilatéraux demeurera essentielle pour établir le lien critique entre l'action au niveau national et au niveau mondial. Les planificateurs aux niveaux régional et local doivent mieux relier les objectifs mondiaux et nationaux à l'action entreprise au niveau municipal.

C. Trouver les moyens d'inciter les bénéficiaires de la gestion durable des ressources naturelles à devenir des investisseurs

26. On peut classer les investisseurs potentiels dans les services liés aux écosystèmes en bénéficiaires « directs » et « indirects ».⁹ Les bénéficiaires directs sont généralement des entités commerciales qui récoltent les avantages économiques des biens et services fournis tandis que les bénéficiaires indirects profitent des retombées économiques en passant par les entités commerciales (voir tableau 2).

Tableau 2

Bénéficiaires de la gestion durable des forêts

Service lié à l'écosystème forestier	Bénéficiaires/Utilisateurs directs	Bénéficiaires/Utilisateurs indirects
Services hydrologiques	• Services de distribution des eaux • Producteurs d'énergie hydraulique	• Utilisateurs intensifs de l'eau – tous les secteurs économiques et les ménages • Utilisateurs d'énergie hydraulique – tous les secteurs économiques et les ménages
Beauté des sites/des paysages	• Entreprises offrant des services d'écotourisme et de tourisme naturel	• Touristes
Soutien à la biodiversité	• Intérêts de la bioprospection • Intérêts de la conservation au niveau international • Entreprises offrant des services d'écotourisme et de tourisme naturel	• Acheteurs de médicaments • Individus • Touristes
Services pour la régulation climatique	• Investisseurs dans les marchés de carbone • Intermédiaires de contrepartie des émissions de carbone • Émetteurs de gaz à effet de serre • Industries fortes consommatrices d'énergie	• Acheteurs de contrepartie des émissions de carbone • Utilisateurs de sources d'énergie non renouvelable, autres que l'énergie hydraulique • Communauté mondiale

⁹ D'après des travaux de recherche entrepris conjointement par la CESAP et l'Institut du développement durable des relations internationales (voir www.iddri.org)

27. Les gouvernements peuvent recourir à des moyens d'intervention très divers pour inciter ces parties à devenir des investisseurs comme le montre le tableau 3.

28. La capacité d'acheteurs volontaires potentiels divers d'investir dans les PSE est limitée dans cette région en raison de l'absence de mécanismes appropriés pour recevoir et utiliser ces investissements.¹⁰ Toutefois, un projet exécuté à Lombok (Indonésie) a permis de mobiliser des investissements réguliers provenant d'utilisateurs particuliers et commerciaux d'eau. Il a ainsi été possible de garantir une source durable de financement, d'obtenir que même les bénéficiaires à bas revenu paient pour des services écosystémiques forestiers (fourniture d'eau dans ce cas précis) ainsi que le soutien nécessaire fondé sur une nouvelle réglementation des autorités de district.

Tableau 3

Modalités d'investissement et soutien des gouvernements en faveur d'investissements dans la gestion durable des ressources naturelles

Modalité	Gouvernements	Entreprises et autres institutions (bénéficiaires directs)	Consommateurs (bénéficiaires indirects)
Investissements	• Allocations budgétaires directes • Création de zones protégées • Dispositifs forestiers communautaires et incitations financières	• Achats de terrains • Financement PSE • Contreparties de carbone • Approches de cogestion avec les communautés • Production et consommation écoefficaces (impact environnemental atténué)	• Contreparties de carbone • Redevances vertes (eau, électricité)- par des arrangements PSE • Surprix pour les produits naturels ou à base naturelle (par exemple, café)
Soutien requis des gouvernements	--	• Dégrèvements fiscaux • Création de mécanismes et mise en place de systèmes pour les paiements PSE • Création de banques de biodiversité • Titrisation (obligations environnementales) • Taxe verte et réforme budgétaire	• Dégrèvements fiscaux • Éco-étiquetage et autres moyens d'information • Soutien en faveur de la création de mécanismes et de l'adoption de politiques de PSE • Taxe verte et réforme budgétaire

29. Outre ces moyens d'intervention, des subventions et une réforme fiscale sont des moyens non négligeables pour inciter les marchés à mieux utiliser les ressources naturelles. On estime que les gouvernements dépensent tous les ans 1000 milliards de dollars en subventions pour l'agriculture, la pêche, l'énergie, les

¹⁰ Au Costa Rica, à l'inverse, les contributions des individus et des entreprises au fonds qui effectue des versements au titre des engagements pris en faveur de la gestion des forêts proviennent de divers secteurs, et les versements sont facilités par des modalités souples et des incitations aux entreprises, notamment des taxes et des certificats.

transports et autres secteurs tous confondus.¹¹ Si de nombreuses subventions ont pour but de soutenir les efforts de réduction de la pauvreté et de mettre des ressources et des apports économiques essentiels à la disposition des consommateurs à bas revenu, il est encore tout à fait possible de réformer la fiscalité et les subventions pour encourager des investissements plus susceptibles d'avoir des effets positifs sur les plan social et environnemental.

30. On en trouve un exemple en République islamique d'Iran où, au terme d'une loi sur les subventions promulguées en 2009, les prix de l'énergie seront réformés et les économies réalisées sur les subventions (estimées à 10 milliards de dollars) seront utilisées pour la sécurité sociale et l'expansion industrielle.¹² L'Indonésie a adopté une démarche similaire en utilisant les économies réalisées sur les subventions à l'énergie pour financer des transferts de liquidités en faveur des pauvres. Au Costa Rica, une partie de la taxe sur les carburants est utilisée pour financer la protection et la gestion des forêts. De cette manière, les utilisateurs d'énergie investissent directement dans la protection des forêts lesquelles offrent des avantages multiples, notamment le piégeage du carbone.

31. Le secteur privé est peut-être plus désireux d'investir dans la gestion durable des ressources humaines qu'on ne le pense. Aux Philippines, une étude portant sur 25 entreprises des secteurs public et privé a démontré que 84 % d'entre elles étaient convaincues de l'intérêt commercial des investissements dans les services écosystémiques.¹³ La dégradation des écosystèmes peut comporter un certain nombre de risques pour la performance des entreprises: risques opérationnels, réglementaires et juridiques, financiers, image et réputation, marchés et produits.¹⁴ Ainsi, par exemple, des travaux de recherche au Vietnam montrent que la centrale hydroélectrique de Dam Nhim perdrait 3,75 millions de dollars par an en frais supplémentaires d'exploitation et de plantation si 45 000 ha de forêt de pins étaient convertis en terres agricoles.¹⁵

D. Moyens de tirer parti de l'action des investisseurs internationaux

32. La région de l'Asie et du Pacifique abrite des écosystèmes transfrontières et des ressources de diversité biologique importants pour le monde entier. Une évaluation effectuée par Millenium Assessment dans les terres humides du Mékong a identifié plus de 280 espèces de plantes médicinales importantes dont 150 sont encore régulièrement utilisées. De manière générale, les plantes médicinales tendent à se raréfier en raison de la surexploitation et de la perte des habitats.¹⁶ La demande de services écosystémiques a des dimensions à la fois internationales et nationales/ locales. Le piégeage du carbone et la protection de

¹¹ TEEB, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policymakers- Summary: Responding to the Value of Nature* (2009).

¹² Intervention du représentant de la République islamique d'Iran à la soixante-sixième session de la Commission.

¹³ Grace B. Villamor, Meine van Noordwijk, Flordeliz Agra et Delia Catacutan "Buyers' perspectives on environmental services (ES) and commodization as an approach to liberate ES markets in the Philippines", ICRAF (Centre mondial d'agroforesterie) document de travail, No 51, 2007.

¹⁴ World Resources Institute (2009), *Évaluation des services écosystémiques aux entreprises* <http://www.wri.org/publication/corporate-ecosystems-services-review>

¹⁵ James Peters, "Ecosystem services in ASEAN and the GMS: biodiversity conservation and challenges and responses in moving from theory to implementation" présenté à la Conférence de l'ASEAN sur la biodiversité (Singapour, 20 août 2009).

¹⁶ Voir note .2

la biodiversité sont des services écosystémiques au niveau planétaire. La production de biomasse et la régulation de l'eau sont considérés comme des services locaux ou régionaux mais une très grande proportion de marchandises produites dans les secteurs de l'agriculture, des forêts, de la pêche et de l'extraction minière fait l'objet d'échanges internationaux, contribuant ainsi dans une large mesure à la sécurité alimentaire et à l'activité économique mondiales. Les services écosystémiques nécessitent donc une action aux niveaux local, régional et mondial.

33. Les co-investissements des gouvernements de la région joueront un rôle important dans le financement de ces ressources transfrontières et la coopération internationale favorisera la circulation des services écosystémiques ayant une importance à la fois économique et socioculturelle nationale et internationale. L'Initiative du Triangle de corail porte sur les écosystèmes océaniques situés à l'épicentre de la diversité des récifs coralliens du monde et est soutenue au plus haut niveau par les Gouvernements des îles Salomon, de la Malaisie, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée et de la Thaïlande. Son objectif est de sauvegarder les ressources biologiques marines et côtières pour la croissance et la prospérité durables des générations présente et futures.¹⁷ Sous les auspices du Programme sous-régional de coopération environnementale pour l'Asie du Nord-Est, on est en train d'étudier la création d'une zone protégée transfrontière. Des réseaux de zones protégées seront créés en coopération avec les pays de la sous-région Bassin du Mékong (Initiative des couloirs de conservation de la biodiversité) ainsi que Brunei Darussalam, la Malaisie et l'Indonésie (initiative « Cœur de Bornéo »).

34. Les investisseurs internationaux (donateurs, entreprises et individus) se sont montrés désireux d'investir au niveau international dans la protection de la biodiversité et le piégeage du carbone, et de soutenir en partie les initiatives décrites ci-dessus. Plusieurs Gouvernements de la région, membres de la Coalition des nations pour la défense des forêts pluviales,¹⁸ ont été parmi les premiers à promouvoir les investissements internationaux dans les services de piégeage du carbone fournis par les forêts régionales dont on espère qu'elles contribueront à des réductions importantes, bon marché et rapide des émissions de gaz à effet de serre dans le monde.¹⁹

35. Les réductions d'émissions de carbone obtenues par la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts (REDD) sont vendues sur les marchés volontaires de carbone finançant ainsi les investissements dans la gestion et la protection durable des forêts.²⁰ Les concepts de REDD ont évolué. Dans les conditions appropriées, ce que l'on appelle les investissements REDD+ constituent un moyen unique de s'attaquer aux

¹⁷ Voir <http://www.cti-secretariat.net>

¹⁸ La Coalition pour la défense des forêts pluviales (www.rainforestcoalition.org) fonctionne comme une organisation intergouvernementale avec un secrétariat à l'université de Colombie de New York dans le but de faciliter un consensus sur des questions ayant trait aux cadres nationaux et internationaux pour la gestion des forêts pluviales, la conservation de la biodiversité et la stabilité du climat. Les pays membres de l'Asie et du Pacifique sont notamment : le Bangladesh, les Fidji, les îles Salomon, l'Indonésie, la Malaisie, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa et la Thaïlande.

¹⁹ A. Angelsen, avec M. Brockhaus, M. Kanninen, E. Sills, W.D. Sunderlin et S. Wertz-Kanounnikoff (eds), *Realising REDD+: National Strategy and Policy Options* (CIFOR, Bogor, Indonésie, 2009).

²⁰ À ne pas confondre avec les marchés de carbone réglementés par des accords intergouvernementaux.

changements climatiques et à la pauvreté rurale tout en protégeant les écosystèmes fragiles, en conservant la biodiversité et en maintenant des moyens de subsistance tributaires des ressources.²¹

36. Les difficultés de capter les investissements internationaux de carbone sont liées notamment à la propriété incertaine ou contestée des forêts, à la faiblesse de la gouvernance, à la corruption et aux luttes de pouvoir, à l'absence de données sur la couverture forestière et de capacité de mesurer et de suivre les changements dans la teneur en carbone des forêts ainsi qu'à l'absence de clarté concernant l'architecture institutionnelle internationale de la REDD+.²² Les activités du programme UN-REDD qui ont pour but d'aider les pays à se préparer à la création d'un mécanisme pour le financement mondial de la REDD+ ont porté sur les conditions préalables nécessaires pour saisir les occasions de capter ces investissements.

37. On peut regrouper ces conditions préalables en fonction de six « composantes » décrivant l'état de préparation : gestion du processus de préparation ; engagement des parties prenantes ; cadre de mise en oeuvre de la REDD+ ; stratégie nationale de REDD+ ; établissement de scénarios de référence et systèmes nationaux de mesure, de compte rendu et de vérification. Dans les pays partenaires de l'ONU-REDD, un processus conduit par chaque pays détermine les interventions nécessaires pour aider le pays en question à se rapprocher de l'état de préparation à la REDD+ compte tenu des avantages comparatifs des trois organismes participants des Nations Unies au Programme ONU-REDD (FAO, PNUD et PNUE). Diverses activités sont en cours au Vietnam, en Indonésie et au Cambodge et sont prévus à Sri Lanka, au Népal, aux Philippines, aux îles Salomon et en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Au Cambodge, par exemple, la préparation d'une feuille de route pour la préparation au processus REDD+ a entraîné la création d'un mécanisme de coopération multipartite.²³ La Banque asiatique de développement (BASD) a affecté un montant de 5 millions de dollars provenant de son fonds pour les changements climatiques au financement de projets ayant un rapport avec le programme REDD.²⁴

IV. Explorer les marchés : approches, expériences et potentialités

38. Les politiques qui reconnaissent la valeur monétaire des écosystèmes pour la société suscitent un intérêt croissant. Cet intérêt pour ce que l'on appelle des approches à caractère économique part de la constatation que les ressources naturelles et les services qui en découlent se raréfient de plus en plus. Cette constatation s'est imposée de manière évidente après une période de pertes

²¹ REDD+ : « approche politique et incitation positive sur les questions relatives à la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts dans les pays en développement ; et le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestier dans les pays en développement ». Décision de la CCNUCC 2/CP.13-11). Le signe + indique le renforcement du stock de carbone forestier, également appelé régénération et récupération forestières, dégradation négative, émissions négatives, fixation de carbone, élimination du carbone ou simplement éliminations (voir note 19).

²² Voir note 19.

²³ Communication par courrier électronique, Coordonnateur régional ONU-REDD, PNUD, 30 juin 2010.

²⁴ Projet de document de travail de la BASD sur l'investissement dans le capital naturel (non publié), juin 2010.

accélérées de biodiversité sur une grande échelle liées à l'utilisation des ressources naturelles après la création des institutions de Bretton-Woods et la mondialisation rapide qui a suivi.²⁵

39. Compte tenu des politiques existantes on a recensé quatre catégories d'approches à caractère économique : a) un schéma de paiements publics où le gouvernement décide des priorités avant d'investir dans les services environnementaux et fournit les principaux investissements ; b) opérations commerciales ouvertes dans des limites fixées par la réglementation et dans lesquelles un service minimal ou maximal obligatoire provenant d'un écosystème particulier est défini comme dans le cas des banques pour la protection des terres humides aux États-Unis ou les marchés de carbone réglementés ; c) transactions directes et privées entre les bénéficiaires des services écosystémiques et les administrateurs fonciers par lesquels ces derniers perçoivent directement des indemnités pour le maintien et la valorisation des services écosystémiques ; et d) éco-étiquetage par lequel l'élément de service environnemental valorisé est incorporé dans un produit fabriqué dans un cadre de gestion certifié promouvoir la prestation de services environnementaux.²⁶

40. L'une des caractéristiques les plus importantes des approches de type économique est qu'en reconnaissant la valeur monétaire des services écosystémiques, elles contribuent à internaliser les prix écologiques dans l'économie réelle et ainsi à soutenir les modes de croissance économique « plus verts ». Chacune des approches de type économique décrites ci-dessus contient un ou plusieurs principes de PSE, approche envisagée de plus en plus fréquemment en raison des possibilités qu'elle offre pour financer de manière directe et potentiellement durable la gestion durable des ressources naturelles.

A. Paiements pour services écosystémiques (PSE)

41. Les PSE ont été définis comme une « transaction volontaire au cours de laquelle un service écosystémique est acheté par au moins un acheteur auprès d'au moins un fournisseur de services, si, et seulement si, le fournisseur continue de fournir le service ».²⁷ Dans l'idéal, les arrangements PSE sont « réalistes, conditionnels et volontaires ».²⁸

42. Les avantages que peuvent offrir les PSE dans les bonnes conditions sont notamment les suivants: souplesse et adaptabilité, potentiel pour des investissements infrastructurels intelligents et des économies de coût, des plans et des réglementations pour l'utilisation des terres élaborés et appliqués plus efficacement et des moyens de subsistance améliorés.²⁹ Les PSE contribuent à

²⁵ G. Chichilnisky, "The Greening of the Bretton Woods", *Financial Times*, 10 janvier 1996.

²⁶ S. Wertz-Kanounnikoff, "Payments for environmental services- A solution for biodiversity conservation? No 12/2006, *Ressources Naturelles*, IDDRI, Paris.

²⁷ Dans le présent document, les termes « services environnementaux » et « services écosystémiques » sont interchangeables. Voir "S. Wunder, "Payments for environmental services: some nuts and bolts" CIFOR Occasional paper 42, Centre pour la recherche forestière internationale (Bogor, Indonésie, 2005).

²⁸ Meine van Noordwijk et Beria Leimona "CES/COS/CIS paradigms for compensation and rewards to enhance environmental services", Centre mondial d'agroforesterie (ICRAF), SEA Regional Office, WPO129-10 (2010).

²⁹ CESAP, *Innovative Socio-Economic Policy for Improving Environmental performance: Payments for Eco-System Services (Greening of Economic Growth Series)* (ST/ESCAP/2560).

l'augmentation du nombre de parties prenantes dans la gestion durable des ressources naturelles en incitant les bénéficiaires des services écosystémiques à devenir des investisseurs comme le montre l'expérience du Vietnam dans ses activités aux niveaux provincial et national (voir encadré 2). On trouvera plusieurs exemples d'arrangements de type PSE sur une plus petite échelle dans des pays de la région.³⁰ Chaque région a ses propres chances et ses propres difficultés pour la mise en œuvre. La difficulté la plus grande concerne les droits d'utilisation ou de propriété bien définis et applicables concernant les services écosystémiques provenant de l'utilisation durable des terres. Il existe des cas, cependant, où une administration plus durable des terres a été récompensée par un renforcement du régime foncier.

Encadré 2

Politique pilote sur les paiements pour services écosystémiques - résultats provenant du Vietnam

Au Vietnam, une politique pilote sur les paiements pour services écosystèmes forestiers, mise en place en vertu de la Décision du Premier ministre 380/QD-TT en date du 30 avril 2008, a conduit à l'établissement de sites PES pilotes dans les provinces de Lam Dong et de Son La avec le soutien principal du Programme régional asiatique pour la préservation de la biodiversité. En vertu de cette politique, la protection et la mise en valeur des forêts ainsi que la conservation des écosystèmes forestiers, de la biodiversité et des paysages naturels forestiers sont considérés comme des services pour lesquels les personnes, les entreprises et les organisations qui les utilisent ou en bénéficient doivent payer les fournisseurs de ces services - organisations propriétaires des forêts et ménages chargés par contrat de la protection des forêts.

Près de deux années plus tard, l'impact préliminaire de la Décision 380/QD-TT s'impose de lui-même. Sur le site pilote de Lam Don, les centrales hydroélectriques et d'approvisionnement en eau ont investi dans l'amélioration de la qualité de l'eau et la régulation du débit grâce à une meilleure gestion des forêts. Ces investissements devraient représenter au total 98 572 567 000 dongs (5 171 700 \$) pour 2008-2009. Ces fonds ont été utilisés pour effectuer des paiements pour services d'écosystèmes forestiers aux ménages participant à la gestion des forêts à hauteur de 270 000-290 000 dong (14-15 \$) par hectare, chaque ménage étant chargé de la gestion de 25,4 ha de forêt.

Les populations dans tous les secteurs et à tous les niveaux ainsi que les populations locales ont été sensibilisées ; les forêts situées dans les zones ayant bénéficié de paiements pour services d'écosystèmes forestiers ont été mieux protégées, les cas d'abattage illégal d'arbres ayant diminué de 50 % et les taux de pauvreté dans la zone pilote de 15 %. Le quotidien des ménages participant à la protection des forêts s'est amélioré. Cela a créé un consensus fort parmi les populations, les organismes locaux et en particulier les payeurs. Ils ont compris que les paiements pour services écosystèmes forestiers étaient un investissement pour le développement durable des centrales hydroélectriques, de l'écotourisme et des usines d'approvisionnement en eau propre.

³⁰ Voir le site Web du programme Rewards for, Use of and shared instruments in Pro-poor Environmental Services (RUPES) du Centre mondial d'agroforesterie (<http://rupes.worldagroforestry.org>).

Au total, 203 335 ha de forêts ont été répartis entre 8 022 ménages. Les ménages autochtones ont participé en très grand nombre. La province prévoit a) d'accroître à la fois la zone forestière affectée à la protection et le niveau des paiements; b) d'utiliser les technologies de l'information pour renforcer la surveillance et c) d'affiner les mécanismes pour la gestion et l'utilisation des fonds.

Sources: M. Hoang Sy Son, vice-président du PPC de Lam Dong au deuxième atelier régional du Sud-Est sur les PSE à Dalat (Vietnam), le 21 juin 2010. Discours sur le mécanisme pour les paiements des services d'écosystèmes forestiers à Lam Dong.

43. Le potentiel d'utilisation des concepts de PSE comme base pour des arrangements de co-investissement a été noté : quasiment aucun des arrangements PSE examinés n'a été idéal mais les possibilités de co-investissement dans l'administration du capital naturel sont considérables.³¹ Les expériences conduites dans la province d'Aceh en Indonésie, confirment cette conclusion. Dans cette province, le service des eaux s'est engagé à coopérer avec les communautés pour réduire l'incidence de l'abattage illégal d'arbres considéré comme la menace la plus immédiate pour les bassins versants. D'autres types d'investissements doivent être envisagés ultérieurement.³² Il s'agit là d'un exemple d'utilisation de la méthode du co-investissement représentant un point de départ important pour créer la confiance et mobiliser un engagement vis-à-vis d'un objectif commun.

44. Selon une publication de l'Institut international pour l'environnement et le développement il faut que toutes les parties puissent bénéficier d'un espace d'intervention. La recommandation concrète la plus importante porte sur l'élaboration d'un mandat national, des directives institutionnelles et de créer une base juridique claire pour les organes financiers intermédiaires. Cela permettrait aux autres acheteurs de services de bassin versant, notamment les départements gouvernementaux, d'être présents. Il est également important d'instaurer des incitations fiscales (allègements fiscaux) pour que le secteur privé investisse dans la conservation.³³

45. Jusqu'à présent, les initiatives visant à soutenir les gouvernements de la région dans leurs efforts pour créer des conditions favorables à leur action ont porté principalement sur les sous-régions de l'Asie du Sud-Est et de l'Asie du Sud.³⁴ L'importance du réseautage entre les gouvernements et les experts techniques, au niveau national, a été noté dans les enceintes consacrées au renforcement des capacités. On a noté cependant entre autres difficultés : a) l'absence de sensibilisation à la valeur des services écosystémiques et à la nécessité de payer ; b) l'absence de cadre juridique et institutionnel ; c) la capacité limitée de concevoir et de mettre en œuvre les PSE ; et d) l'absence de soutien financier et de capacités institutionnelles pour lancer la conception et la mise en œuvre des PSE.³⁵

³¹ B. Leimona, Communication personnelle, 2010. Voir également note 28.

³² Avec le soutien de la CESAP et le programme Aceh du Fonds mondial pour la nature, en collaboration avec le RUPES.

³³ Munawir et Sonia Vermeulen, *Developing Markets for Watershed Services and Improved Livelihoods: Fair Deals for Watershed Services in Indonesia* (Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), Londres, 2007).

³⁴ Le RUPES soutient les enceintes internationales où l'on débat des politiques de PSE au niveau national. Le Programme régional asiatique pour la préservation de la biodiversité, le ADB/GMS Environment Operations Center, le Centre de l'ASEAN pour la biodiversité et la CESAP apportent un soutien aux échanges de données d'expérience entre les pays de l'Asie du Sud-Est.

³⁵ James Peter, "Ecosystem services in ASEAN and the GMS: biodiversity conservation and challenges in moving from theory to implementation", présenté à la Conférence de l'ASEAN sur la biodiversité (2009), Singapour, 20 août 2009.

B. Rapprocher les marchés et l'action internationale

46. Pour la première fois de son histoire l'humanité modifie le métabolisme terrestre: l'atmosphère de la planète, ses étendues d'eau et la toile complexe des espèces vivantes. Il faut un nouveau type d'économie, une économie où le succès est mesuré à l'aune des nouvelles pénuries à venir.

47. Le Protocole de Kyoto a fixé des objectifs pour les niveaux d'émission, établi une unité commercialisable de réduction des émissions de carbone et des marchés internationaux qui favorisent les investissements dans l'utilisation plus durable des ressources de la planète. Se fondant sur les limites imposées au droit d'utilisation de l'atmosphère de la planète, un expert pense que, s'agissant des autres services écosystémiques, il faut trouver de nouvelles approches mieux définies, sur une échelle plus importante, avec une action nationale reposant sur un cadre juridique, notamment des droits de propriété portant sur l'utilisation des ressources naturelles ou de leurs services. Le même expert souligne que le problème local du patrimoine mondial ne peut être résolu qu'en rétablissant le cadre institutionnel au niveau mondial.³⁶

48. Des discussions ont eu lieu sur les approches éventuelles de la création de systèmes mondiaux de droits négociables pour l'utilisation du patrimoine environnemental mondial; trois mécanismes innovants³⁷ sont décrits dans l'annexe. Ces mécanismes sont basés sur les principes appliqués dans la mise en œuvre d'approches fondées sur l'économie de marché pour les investissements dans la gestion durable des ressources naturelles au niveau international, tels qu'ils ont été mis en évidence par l'auteur, et sont largement en accord avec les principes du développement durable :

a) Promotion de l'utilisation durable des ressources de la planète, de l'eau, de la biodiversité et de ses services et instauration d'une relation harmonieuse entre les humains et les écosystèmes ;

b) Utilisation de mécanismes de marché autofinancés pour leur mise en œuvre ;

c) Réduction des écarts de richesse aux niveaux local, régional et mondial, entre nations riches et les nations pauvres et entre populations à haut revenu et populations à bas revenu.

49. Le principe d'équité est inscrit dans l'article 4 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992) et a joué un rôle essentiel dans la création des mécanismes internationaux de PSE telles que le marché du carbone et le mécanisme pour un développement propre.³⁸ Un mélange similaire

³⁶ Voir note 6; voir aussi G. Chichilnisky, "Development and global finance: the case for an international bank for environmental settlements (IBES)" UNESCO/PNUD, Discussion Paper No 10, septembre 1996; et G. Chichilnisky et K. Sheeran, *Saving Kyoto* (Londres; New Holland, 2009).

³⁷ D'abord proposé par G. Chichilnisky, "Development and global finance: the case for an international bank for environmental settlements (IBES)" UNESCO/PNUD, Discussion Paper No 10, septembre 1996; G. Chichilnisky, "The greening of the Bretton Woods", *Financial Times*, 10 janvier 1996, p. 8; G. Chichilnisky et G. Heal, *Environmental Markets: Equity and Efficiency* (New York, Colombia University Press, 2000).

³⁸ Chichilnisky et G. Heal, *Environmental Markets: Equity and Efficiency* (New York, Colombia University Press, 2000; G. Chichilnisky et K. Sheeran, *Saving Kyoto* (Londres; New Holland, 2009).

d'équité et d'efficacité est essentiel pour concevoir des solutions par lesquelles on réussira à conserver des ressources mondiales communes importantes comme les services écosystémiques.

50. Étant donné l'importance critique de la biodiversité et des services écosystémiques pour la survie de l'humanité, de nouveaux types de marché acquerront une importance croissante et permettront peut-être enfin de modifier l'économie mondiale et de transformer le capitalisme au cours du XXI^e siècle.³⁹ Les pays de la région auraient intérêt à examiner plus avant les possibilités qu'offre un rapprochement entre les marchés et l'action internationale ou régionale.

V. Interventions recommandées à titre prioritaire

51. La question des investissements dans la gestion durable des ressources naturelles présente plusieurs difficultés pour les décideurs. L'urgence du problème, la nécessité d'encourager d'autres parties prenantes à devenir des investisseurs et la grande diversité des possibilités d'action sont abordées dans le présent document.

52. Il s'agit en premier lieu d'identifier les écosystèmes les plus menacés (aux niveaux national, sous-régional et régional) et qui ont une importance ou un potentiel socio-économique significatif en raison des services écosystémiques qu'ils fournissent. Il conviendrait ensuite d'élaborer, avec les bénéficiaires de ces écosystèmes, dans un cadre approprié, des stratégies en faisant appel aux moyens d'intervention et mécanismes divers que les décideurs ont à leur disposition. Cette action peut être entreprise aux niveaux national, sous-régional et régional.

53. Il faut développer des capacités nationales pour élaborer ces stratégies et mettre en œuvre sur une plus grande échelle des moyens pour investir dans la gestion durable des ressources naturelles afin d'en maximiser l'impact au niveau national ainsi que des dispositifs stratégiques de coopération internationale. La région est en train d'acquiescer une très grande expérience en ce qui concerne les diverses stratégies de gestion des ressources naturelles et les mécanismes de financement. Des réseaux informels de professionnels, d'experts techniques et de responsables gouvernementaux capables de coopérer pour mettre au point des modalités d'investissement plus efficaces se sont constitués et doivent être davantage soutenus.

54. Des principes de base devraient être adoptés. Les principes d'équité et de réduction de la pauvreté, de durabilité (correspondant à la capacité d'être financièrement autonome à long terme) et la gestion durable des ressources naturelles constituent de bons points de départ pour l'élaboration de ces principes. Une action aux niveaux national, sous-régional et régional est également nécessaire afin de mieux encourager les investisseurs internationaux. Il faudrait envisager des approches fondées sur les mécanismes de marché induisant des changements radicaux dans la valeur économique des ressources naturelles gérées de manière durable.

³⁹ G. Chichilnisky, "Development and global finance: the case for an international bank for environmental settlements (IBES)" UNESCO/PNUD, Office of Development Studies, Discussion Paper No 10, septembre 1996; G. Chichilnisky et G. Heal, "Economics returns from the biosphere", *Nature*, vol. 391, 12 février 1998, pp. 629-630; G. Chichilnisky, "Global payments for ecosystem services: Principles and Practice", dans Thomas Koellner (ed.), *Ecosystem Services and Global trade of Natural Resources* (Routledge, 2010); G. Chichilnisky, "Managing the Global Commons: Principles and Practice", Agence européenne pour l'environnement, 2010 (à paraître).

Annexe

Marchés pour soutenir des investissements dans la gestion durable des ressources naturelles

Dans un document d'information technique rédigée pour la CESAP, G. Chichilnisky démontre comment des approches de marché fondées sur les trois principes fondamentaux de l'utilisation durable, de l'autofinancement et de la réduction équitable de la pauvreté permettraient de s'attaquer aux problèmes locaux du patrimoine commun mondial dans trois domaines : la gestion des bassins versants, la gestion des forêts et la perte du savoir autochtone.

L'auteur reconnaît que la création de marchés autour des émissions de carbone (comme cela est fait dans le Protocole de Kyoto) et des ressources des écosystèmes (en référence à la biodiversité) représente des problèmes différents. La biodiversité est répartie de manière hétérogène dans la biosphère et est difficile à mesurer tandis que le potentiel de réchauffement mondial que représente le carbone peut être plus facilement mesuré et faire l'objet d'une unité échangeable. Si l'on veut adopter une approche fondée sur les principes de l'économie de marché pour les investissements dans la gestion durable des ressources naturelles, il faut commencer par déterminer un produit uniforme pouvant faire l'objet d'une transaction commerciale.

1. Fonds mondial pour les bassins versants

Un fonds mondial pour les bassins versants pourrait rassembler les services des multiples bassins versants d'une région ou du monde pour en faire un actif financier mondial: « services des bassins versants mondiaux ». Cela signifie qu'il faut établir un système de droits de propriété s'appliquant à l'utilisation de l'actif environnemental mondial (un « ensemble de bassins versants » mondial) et créer les marchés correspondants à ces droits. Ceux-ci seraient totalement différents des droits relatifs au régime foncier. Chaque nation serait tenue de créer des droits d'utilisation des services d'un certain nombre de ces bassins versants, par exemple ceux qui approvisionnent en eau toutes les villes d'au moins 1 million d'habitants. Il s'agirait de nouveaux droits de propriété, des droits qui n'existent pas aujourd'hui.

La première étape consisterait à déterminer le rôle de chaque nation par rapport à ses propres bassins versants, la deuxième à élargir ce rôle à un système international de droits portant sur les bassins versants et le troisième à montrer comment un accord international pourrait couvrir les coûts et produire des bénéfices pour une solution qui a) se suffirait à elle-même, b) profiterait aux communautés locales et aux groupes à bas revenu, et c) encouragerait la conservation de la ressource en question. La création du mécanisme financier a pour effet d'inciter à la conservation d'une ressource de même qu'une hypothèque crée une incitation à la conservation de la valeur d'un actif immobilier.

Le gouvernement affecterait des droits de propriété sur les actions d'une entreprise nouvellement créée- « la société des bassins versants » - qui serait une entreprise commerciale mixte. Les actionnaires auraient droit à des avantages financiers provenant de la production commerciale d'eau potable propre dans des conditions légales strictes ou « pactes » garantissant que la société limiterait l'utilisation des terres situées dans la zone des bassins versants pour éviter toute

utilisation agricole, résidentielle et/ou commerciale gérée de manière non durable, c'est à dire les utilisations risquant d'entrer en conflit avec la production des services des bassins versants. Les « pactes » en question interdiraient ou limiteraient de manière générale a) l'emploi des engrais et des pesticides, b) tout autre effluent environnemental et facteur de stress susceptibles de nuire à la biodiversité du bassin versant et c) autoriserait le maintien des services de la biodiversité du bassin versant pour le captage de l'eau, le filtrage et la lutte contre l'érosion, à l'instar de ce qui a été fait, dans les années 90 à New York pour son bassin versant des Catskills dans l'État du même nom.

L'entreprise serait détenue et gérée par ses actionnaires qui pourraient comprendre des représentants a) des communautés locales, b) des pouvoirs publics, c) du secteur privé, par exemple des investisseurs privés, et peut-être également d) de groupes environnementaux représentant les intérêts de « l'avenir », ceci pour faire en sorte que les communautés locales et les groupes à bas revenu participent à la commercialisation des services des bassins versants et en tirent parti. Tous les actionnaires partageront les bénéfices ou les avantages provenant de la société. Les législateurs nationaux décideront des dotations initiales en fonction des accords internationaux décrits ci-après.

La société aura le droit de vendre de l'eau, entreprise rentable dans le monde entier, et la répartition des droits de propriété sur les services des bassins versants dans chaque nation deviendra un actif très important que les pouvoirs publics pourront accorder en échange de pactes de gestion durable. La société pourra vendre des obligations et des actions adossées sur ses actifs afin de s'autofinancer.⁴⁰ En outre, les pouvoirs publics pourraient, pour des raisons d'équité et d'efficacité, répartir les droits de propriété de telle sorte que la société publique - privée de bassins versants envisagée ici ait des droits lui permettant de disposer (et de bénéficier) des économies provenant de l'utilisation des services écosystémiques qui peuvent être considérables. Dans le cas de la ville de New York, la création d'une usine de traitement et de filtrage de l'eau dans le bassin versant des Catskills aurait coûté environ 6 milliards de dollars tandis que le bassin versant, protégé, pourrait effectuer le filtrage gratuitement.

L'étape suivante consisterait à envisager la participation de la communauté internationale pour faciliter le système national de sociétés de bassins versants mentionnés ci-dessus et, en particulier, pour défendre les trois principes essentiels mentionnés plus haut : a) durabilité, b) autofinancement, c) équité et efficacité.

La communauté internationale/régionale peut créer des incitations par un accord international permettant à chaque nation de constituer des sociétés de bassins versants. Il existe des incitations financières substantielles pour le « regroupement » de ces sociétés et de leurs actifs à travers le monde. C'est un exemple de la « loi des grands nombres ». L'existence de fonds spéculatifs prospères (par exemple le Swiss Pictet Water Fund) spécialisés dans les investissements dans les services des eaux dans plusieurs pays en démontre l'intérêt financier. Dans chaque pays, la ou les société (s) de bassins versants détiendraient des actifs substantiels et potentiellement très rentables.

⁴⁰ Il s'agit là d'une extension de ce qui s'est passé pour le bassin versant de la ville de New York : les autorités locales de New York ont vendu des obligations pour financer la recherche-développement, l'achat de terrains et les frais de la protection du bassin versant dans les Catskills

Les actifs financiers sous la forme d'obligations et actions peuvent être mis en vente sur les marchés des capitaux mondiaux permettant ainsi aux entreprises de créer des liquidités pour leurs services par des offres publiques initiales et des marchés secondaires.

2. Fonds mondial pour les forêts

La création d'une entreprise mixte regroupant les services d'un grand nombre de forêts à travers le monde, en un actif financier mondial : « services de prospection mondiaux », constitue un deuxième exemple. Le mécanisme financier peut être structuré de plusieurs façons. Comme dans le cas de la société de bassins versants, des accords internationaux doivent être conclus pour tirer profit des avantages offerts par les mécanismes financiers proposés. L'accord conclu entre l'Institut national de la biodiversité du Costa Rica (InBio)-Merck, par lequel le géant de l'industrie pharmaceutique a payé des droits de bio-prospection et de conservation des forêts, pour le soutien au développement de InBio, constitue un modèle pour de telles instituts dans le monde et donne un exemple du potentiel que représente cette approche au niveau national.

La première étape consiste à définir les limites (ou pactes) pays par pays de l'utilisation de la biodiversité forestière. Il faudra pour cela calculer le « contenu de biodiversité forestière » par consommateur dans chaque pays en se fondant sur ce que l'on appelle les « empreintes forestières » (locale ou nationale). Ces mesures n'existent pour l'instant que sous une forme rudimentaire et il est difficile, quoique pas impossible, de les extrapoler pour obtenir une mesure normalisée. L'étape suivante passe par la conclusion d'un accord international fixant les limites de ce qui paraît scientifiquement approprié pour atteindre le développement durable, en prenant pour objectif un taux maximal d'extinction des espèces correspondant grosso modo aux normes d'évolution, indépendamment des phénomènes d'extinction exceptionnels. Il faudra prononcer des jugements de valeur et trouver un consensus international difficiles. Une institution parallèle au Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat pourrait faire appel au savoir de scientifiques du monde entier pour trouver un tel consensus. Des propositions en faveur de la constitution d'un groupe d'experts équivalent pour la biodiversité ont déjà été avancées.

Pour harmoniser les intérêts commerciaux et les motifs à caractère lucratif, une entreprise mixte pourrait être créée et dotée par les gouvernements des droits de propriété liés aux services de la biodiversité de leurs forêts, avec des pactes stricts imposant des limites ou des restrictions aux activités commerciales, agricoles ou résidentielles dans la mesure où celles-ci auraient un impact sur la gestion durable des ressources. La nouvelle entreprise détiendrait les droits de propriété intellectuelle sur les retombées médicales provenant des espèces prélevées dans les forêts du monde. Comme dans le cas de la société de bassins versants décrites ci-dessus, la société forestière pourrait mettre en vente des obligations et/ou des actions adossées sur ces actifs, sur les marchés des capitaux mondiaux. Pour faire des profits sur les marchés des capitaux mondiaux il faut regrouper les actifs à travers de nombreux pays car cela renforce leur valeur, réduit les risques financiers et renforce leur attrait pour les investisseurs mondiaux. Ces derniers pourraient se procurer ces titres représentant une valeur fondée sur la biodiversité des forêts mondiales et sur leurs retombées médicales utilisées à des fins commerciales. L'entreprise en question pourrait également devenir une « entreprise publique » et offrir des actions sur les marchés des capitaux secondaires pour acquérir des liquidités supplémentaires et avoir accès à des réserves de capitaux plus importantes.

Outre qu'elle serait autofinancée, l'entreprise devrait être conçue de telle sorte que la propriété ou le capital-actions soit répartie sur la base d'accords internationaux conclus entre a) les pouvoirs publics, b) les communautés locales et c) le secteur privé (investisseurs privés). Non seulement ces sociétés forestières peuvent garantir la conservation durable de la ressource, à savoir les services de la biodiversité forestière, mais elles peuvent également en tirer des profits substantiels. Certains de ces profits iront enrichir les communautés locales actionnaires en application des trois principes suprêmes de a) la durabilité, b) l'autofinancement, c) l'équité et d'efficacité.

3. Bases de données du savoir autochtone

Les communautés autochtones du monde sont des réservoirs de savoirs traditionnels contenant leur sagesse, leur culture et leur héritage. Une partie de ce savoir traditionnel a une valeur commerciale: il offre des avantages considérables à l'industrie pharmaceutique étant donné qu'environ 60 % de tous les médicaments vendus à travers le monde sont fabriqués à partir de plantes et de traitements naturels, représentant des recettes de plus de 100 milliards de dollars chaque année. Le savoir autochtone représente une grande valeur pour l'humanité; pourtant, les peuples autochtones n'ont récolté qu'une faible part de cette valeur commerciale. Ce savoir et cet héritage sont transmis par la voie orale. La plupart des groupes autochtones étant déplacés de leurs habitats naturels, leurs membres sont soumis à de fortes pressions économiques et leur nombre diminue de sorte que le savoir qu'ils incarnent est menacé de disparition.

Le processus de mondialisation intensifie ces pressions. Le savoir autochtone traditionnel, qui représente une valeur considérable pour l'humanité, risque de disparaître ou de voir sa valeur en tant que propriété intellectuelle, confisquée. Les peuples autochtones n'ayant guère la notion de propriété « privée », ils n'ont ni brevets ni licences et ne recueillent que très peu, voire aucun, avantage de la richesse que représente le savoir médical accumulé pendant des millénaires. Faute d'incitation économique, peu de ressources sont affectées à la préservation des savoirs traditionnels ou à la collecte et à l'archivage de la précieuse information que constitue leur héritage.

Comment se prémunir d'un tel risque? Une solution à ce problème passe par l'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour rassembler, organiser et archiver numériquement (oralement et visuellement) le savoir et l'héritage culturel que les populations autochtones ont accumulés pendant des millénaires et à en retracer les origines.

Cette activité constituerait une base sur laquelle les peuples autochtones pourraient établir des droits de propriété sur leur savoir, à l'aide de licences et de brevets. Ces peuples n'ont pas la notion de « propriété privée » dans leur société mais les droits de propriété envisagés permettraient l'utilisation de ce savoir par l'extérieur. Ce projet ne modifierait en rien les droits communaux traditionnels au sein des groupes autochtones. Il envisagerait les droits des autochtones sous un angle différent avec des retombées commerciales favorables pour les groupes de population en question. À cet égard, et puisque ces problèmes ont un caractère mondial, il faudrait faire appel à des organisations internationales pour établir et aider à protéger ces droits. Il faudrait également élaborer une réglementation appropriée pour assurer l'équité sur les marchés et la transparence.

Outre qu'elle contribuerait à préserver le savoir traditionnel dans l'intérêt de l'humanité, cette initiative aurait l'avantage supplémentaire de renforcer la sensibilisation à la valeur des sites naturels et donc à leur gestion et à leur conservation durables.
