

L'économie de la biodiversité: The Dasgupta Review (The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review)

Messages clés

Février 2021



Droits d'auteur ©Crown Copyright 2021

Cette publication est autorisée sous les conditions de l'Open Government Licence v3.0, sauf indication contraire. Pour consulter cette licence, veuillez aller sur le site nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/version/3.

Si nous avons cité des droits d'auteur de tiers, vous devez obtenir l'autorisation des détenteurs de droits d'auteur concernés.

© Photo de couverture : ©Carlos Pérez Naval

Cette publication est disponible sur le site suivant : www.gov.uk/official-documents.

Veuillez nous envoyer toute demande de renseignements concernant cette publication à l'adresse e-mail suivante : public.enquiries@hmtreasury.gov.uk

ISBN 978-1-911680-31-4

3071 PU

CCS1120604514 02/21

Nos économies, nos moyens de subsistance et notre bien-être dépendent tous de notre actif plus précieux : la Nature.

Nous faisons partie de la Nature, nous n'en sommes pas distincts. Nous dépendons d'elle pour nous fournir nourriture, eau et logement ; pour modérer le climat et les maladies ; pour assurer les cycles de nutriments et la production d'oxygène ; et pour nous offrir un épanouissement spirituel et des possibilités de loisirs et de récupération susceptibles d'améliorer notre santé et notre bien-être. La planète nous sert également de puits pour nos déchets, comme le dioxyde de carbone, les plastiques et autres formes de déchets, y compris la pollution.

La Nature est donc un actif tout comme le capital produit (routes, bâtiments et usines) et le capital humain (santé, connaissances et compétences) constituent des actifs. Mais, comme l'éducation et la santé, la Nature est plus qu'un bien économique : nombreux sont ceux qui apprécient son existence même et reconnaissent sa valeur intrinsèque.

La biodiversité permet à la Nature d'être productive, résiliente et capable de s'adapter. Tout comme la diversification d'un portefeuille d'actifs financiers réduit le risque et l'incertitude, la diversification d'un portefeuille d'actifs naturels accroît la résilience de la Nature aux chocs, réduisant ainsi les risques pour les services qu'elle fournit. Réduire la biodiversité, c'est nuire à la Nature et à l'humanité.

Nous avons échoué collectivement à entretenir une relation durable avec la Nature, au point que nos attentes dépassent de loin sa capacité à nous fournir les biens et services dont nous dépendons tous.

Nous sommes tous des gestionnaires d'actifs. Les particuliers, les entreprises, les gouvernements et les organisations internationales gèrent tous des actifs par le biais de nos décisions de consommation et d'investissement.

Toutefois, collectivement, nous n'avons pas réussi à gérer durablement notre portefeuille mondial d'actifs. Selon les estimations, entre 1992 et 2014, le capital produit par personne a doublé, et le capital humain par personne a augmenté d'environ 13 % au plan mondial ; mais le stock de capital naturel par personne a diminué de près de 40 %. L'accumulation de capital produit et de capital humain au détriment du capital naturel est ce que la croissance économique et le développement ont fini par signifier concrètement aux yeux d'une grande partie du public. En d'autres termes, l'humanité a certes connu une immense prospérité au cours des dernières décennies, mais à un coût dévastateur pour la Nature.

Les estimations de notre impact total sur la Nature indiquent que nous aurions besoin de 1,6 Terre pour maintenir le niveau de vie actuel de la planète.

The Review appelle le déséquilibre entre notre demande et l'offre de la Nature « l'inégalité d'impact ». Cette demande découle de l'ampleur et de la composition de nos demandes individuelles, de la taille de la population humaine et de l'efficacité avec laquelle nous convertissons les services de la Nature pour répondre à notre demande et pour retourner nos déchets à la Nature. L'offre de la Nature dépend du « stock » d'actifs naturels et de sa capacité à se régénérer.

Notre relation non durable avec la Nature met en danger la prospérité des générations actuelles et futures.

La biodiversité diminue plus rapidement que jamais dans l'histoire de l'humanité. Par exemple, les taux d'extinctions actuelles sont 100 à 1 000 fois plus élevés que leur taux historique, et ils ne cessent d'augmenter. De tels déperditions sapent la productivité, la résilience et la capacité d'adaptation de la Nature, et engendrent à leur tour des risques et des incertitudes extrêmes pour nos économies et notre bien-être. Les effets dévastateurs de COVID-19 et d'autres maladies infectieuses émergentes – dont les principales causes sont l'évolution de l'utilisation des terres et l'exploitation des espèces - risquent de n'être que la partie émergée de l'iceberg si nous continuons sur notre lancée actuelle.

De nombreux écosystèmes, depuis les forêts tropicales jusqu'aux récifs coralliens, sont déjà irrémédiablement endommagés ou sont en danger imminent d'atteindre un « point de basculement ». Ces points de basculement risquent d'avoir des conséquences catastrophiques pour nos économies et notre bien-être. Il est coûteux et difficile, voire impossible, de réhabiliter un écosystème une fois qu'il a basculé. Les pays à faible revenu, dont les économies sont plus dépendantes que les pays à revenu élevé des biens et services de la Nature sur leur propre territoire, sont ceux qui risquent de perdre le plus.

Pour inverser ces tendances, il faut agir maintenant. Cela serait beaucoup moins coûteux que de retarder les mesures, et nous aiderait à atteindre des objectifs sociétaux plus ambitieux, notamment la lutte contre le changement climatique (lui-même un facteur majeur de perte de biodiversité) et la réduction de la pauvreté.

Au cœur du problème se trouve une défaillance institutionnelle généralisée et profondément enracinée.

La valeur de la Nature pour la société - à savoir, la valeur réelle des divers biens et services qu'elle fournit - ne se reflète pas dans les prix du marché parce qu'une grande partie de la Nature est accessible à tous gratuitement. Ces distorsions de prix nous ont amenés à investir relativement davantage dans d'autres actifs, comme le capital produit, et à sous-investir dans nos actifs naturels.

Par ailleurs, certains aspects de la Nature sont changeants, d'autres sont invisibles, comme les sols, et beaucoup sont implicites. Ces caractéristiques signifient que les effets sur nous-mêmes et sur les autres - compris nos descendants- d'un grand nombre nos actions sont difficiles à mesurer et ne sont pas prises en compte, ce qui donne lieu à des « externalités » généralisées et empêche le bon fonctionnement des marchés.

Mais il ne s'agit pas simplement d'une défaillance du marché : il s'agit également d'une vaste défaillance institutionnelle. Nombre de nos institutions se sont révélées inaptes à gérer les externalités. Presque partout, les gouvernements exacerbent le problème en rémunérant davantage les populations pour l'exploitation que la protection de la Nature, et en privilégiant les activités économiques non durables. Selon une estimation prudente, le coût mondial total des subventions néfastes pour la Nature se situe entre 4 et 6 000 milliards de dollars par an. En outre, nous ne disposons pas des cadres institutionnels nécessaires pour protéger les biens publics mondiaux, tels que l'océan ou les forêts tropicales humides.

La 15^e Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique (COP15) et la 26^e Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (COP26) sont des occasions importantes de définir une nouvelle stratégie ambitieuse pour la décennie à venir, et de mettre en place un cadre propice à la réalisation des engagements pris et les dispositions institutionnelles nécessaires pour garantir le respect de ces engagements.

La solution commence par la compréhension et l'acceptation d'une vérité simple : nos économies sont ancrées dans la nature, et non pas à l'extérieur de celle-ci.

Si la plupart des modèles de croissance et de développement économique reconnaissent que la Nature n'est capable de produire qu'un flux fini de biens et de services, l'objectif a été de montrer que le progrès technologique peut, en principe, surmonter cette finitude. Cela revient à penser qu'en fin de compte, l'humanité est « à l'extérieur » de la Nature.

The Review analyse l'économie de la biodiversité en partant du principe que nous - et nos économies - sommes « ancrés » dans la nature, et non pas extérieurs à celle-ci. L'approche de *The Review* s'appuie résolument sur ce que l'écologie nous révèle sur le fonctionnement des écosystèmes et les effets de l'activité économique, notamment de l'extraction des ressources naturelles pour notre production et notre consommation, ainsi que des déchets que nous produisons dans le cadre de ces activités, qui finissent par endommager les écosystèmes et par saper leur capacité à fournir les services dont nous dépendons.

Cette approche nous aide à comprendre que l'économie humaine est limitée et transforme notre compréhension de ce qui constitue une croissance et un développement économiques véritablement durables : il s'agit de tenir pleinement compte de l'impact de nos interactions avec la Nature et de rétablir l'équilibre entre notre demande et la capacité d'offre de la Nature.

Nous devons changer notre façon de penser, d'agir et de mesurer le succès.

L'humanité est confrontée à un choix urgent. La poursuite de notre trajectoire actuelle - qui voit nos exigences envers la Nature dépasser de loin sa capacité de production - présente des risques et des incertitudes extrêmes pour nos économies. La croissance et le développement économiques durables nous imposent de nous engager sur une voie différente, où nos relations avec la Nature ne sont pas seulement durables, mais améliorent également notre richesse et notre bien-être collectifs et ceux de nos descendants.

Le choix d'une voie durable nécessitera un changement radical, étayé par des degrés d'ambition, de coordination et de volonté politique similaires, voire supérieurs, à ceux du plan Marshall. Le changement nécessaire doit être axé sur trois grandes transitions.

(i) Veiller à ce que notre demande de la part de la Nature ne dépasse pas son offre, et à augmenter l'offre de la Nature par rapport à son niveau actuel.

La production agroalimentaire est le principal facteur de perte de biodiversité terrestre. Avec la croissance démographique mondiale, le problème fondamental de produire durablement de la nourriture en quantité suffisante ne fera que s'intensifier. Les innovations technologiques et les méthodes de production alimentaire durables peuvent réduire la contribution du secteur au changement climatique, au changement d'utilisation des terres et à la dégradation des océans ; réduire les intrants et les déchets nuisibles à l'environnement ; et améliorer la résilience des systèmes de production, grâce à des méthodes comme l'agriculture de précision, la lutte intégrée contre les parasites et les techniques de sélection moléculaire. Ces méthodes auront probablement un effet économique positif, notamment en termes de création d'emplois. La demande d'énergie est un facteur majeur du changement climatique et de la perte de biodiversité qui en résulte. La décarbonisation de nos réseaux énergétiques est impérative pour équilibrer l'offre et la demande.

Mais si nous voulons éviter de dépasser les limites de ce que la Nature peut fournir durablement tout en répondant aux besoins de la population humaine, nous ne pouvons pas compter uniquement sur la technologie : les modes de consommation et de production devront être fondamentalement restructurés. Pour accélérer la rupture des liens entre les formes de consommation et de production dommageables pour la Nature, une série de politiques peut modifier les prix et les normes de comportement, par exemple en appliquant des normes de réutilisation, de recyclage et de partage, et en adoptant des objectifs environnementaux tout le long des chaînes d'approvisionnement mondiales.

La croissance démographique a des conséquences importantes sur nos attentes de la part de la Nature, y compris sur les futurs modes de consommation mondiale. Les choix en matière de fertilité ne sont pas seulement déterminés par les préférences individuelles, mais aussi par les choix des autres. Outre l'amélioration de l'accès des femmes au crédit, à l'information et à l'éducation, le soutien aux programmes communautaires de planification familiale peut modifier les préférences et les comportements, et accélérer la transition démographique. Ces programmes ont souffert d'un grand manque de financement. Il est essentiel de remédier à cette insuffisance, même si les effets ne sont pas toujours apparents à court terme.

La préservation et la restauration de nos actifs naturels permettront de maintenir et d'améliorer leur offre. Il est moins coûteux de protéger la Nature que de la restaurer une fois qu'elle est détruite ou dégradée, toutes choses étant égales par ailleurs. Face aux risques et aux incertitudes considérables liés aux conséquences de la dégradation des écosystèmes, il existe dans de nombreux cas une justification économique solide pour imposer des restrictions quantitatives plutôt que des mécanismes de détermination des prix. L'extension et l'amélioration de la gestion des Zones protégées ont donc un rôle essentiel à jouer. Les paysages terrestres et marins polyvalents qui fournissent des biens et des services écosystémiques, et qui protègent et améliorent la biodiversité, sont également importants. Un investissement généralisé à grande échelle dans les solutions fondées sur la protection de la Nature nous aiderait à lutter contre la perte de biodiversité et contribuerait sensiblement à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique, sans parler des avantages économiques plus généraux, notamment la création d'emplois. Dans le cadre des plans de relance budgétaire suite à la COVID-19, l'investissement dans le capital naturel présente un potentiel de rendement rapide. Par ailleurs, le capital naturel constitue l'essentiel de la richesse dans les pays à faible revenu, et les personnes à faibles revenus ont tendance à dépendre plus directement de la Nature. La protection et la restauration de nos actifs naturels contribuent donc également à la réduction de la pauvreté.

(ii) Modifier nos indicateurs de réussite économique pour nous guider sur une voie plus durable.

La Nature doit entrer dans la prise de décision économique et financière au même titre que les bâtiments, les machines, les routes et les compétences. Pour ce faire, il faut modifier nos indicateurs de réussite économique. En tant que mesure de l'activité économique, le produit intérieur brut (PIB) est nécessaire pour l'analyse et la prise de décision macroéconomique à court terme. Mais le PIB ne tient pas compte de la dépréciation des actifs, y compris de l'environnement naturel. En tant qu'indicateur principal de notre réussite économique, il nous pousse donc à poursuivre une croissance et un développement économiques non durables.

The Review démontre que, pour déterminer la durabilité du développement économique, une mesure globale de la richesse est nécessaire. En mesurant notre richesse en tenant compte de tous les actifs, y compris les actifs naturels, la « richesse inclusive » donne une mesure claire et complète qui correspond directement au bien-être des générations actuelles et futures. Cette approche prend en compte les bénéfices tirés de l'investissement dans les actifs naturels et met en lumière les compromis et les interactions entre les investissements dans différents actifs.

L'incorporation du capital naturel dans les comptes nationaux est cruciale pour faire de la richesse inclusive la mesure du progrès. Des plans comptables et d'évaluation du capital naturel sont à différents stades de développement, et bien que d'importants problèmes de conception et de mesure subsistent, cela ne devrait pas dissuader les gouvernements et les entreprises de les soutenir et de les adopter. Un investissement accru dans les recensements physiques et la valorisation permettrait d'améliorer la qualité des comptes de capital naturel. La normalisation des données et des méthodes de modélisation, ainsi que le soutien technique, permettraient d'intégrer plus facilement la comptabilité du capital naturel dans les comptes économiques nationaux et, surtout, d'utiliser les données pour améliorer la prise de décision à l'échelle mondiale.

(iii) Transformer nos institutions et nos systèmes - en particulier nos systèmes financiers et éducatifs - pour permettre ces changements et les pérenniser pour les générations futures.

Les informations nécessaires à la gestion des écosystèmes sont réparties de manière asymétrique : les communautés locales sont les mieux placées pour les comprendre et les gérer en grande partie, mais les gouvernements nationaux, les organisations internationales et les chaînes d'approvisionnement mondiales ont également des points de vue importants. Les dispositifs institutionnels qui permettent un partenariat durable avec les écosystèmes sont « polycentriques ». Ils mettent en commun les connaissances et les points de vue à différents niveaux - mondial, régional, national et local - et de différentes organisations, communautés et personnes. Ce faisant, ils favorisent la circulation des informations pertinentes et permettent une planification, une participation et une coordination concertées.

Les écosystèmes constituent des biens publics mondiaux qui présentent des problématiques dont les solutions transcendent les sièges nationaux de gouvernance. *The Review* souligne la nécessité de mettre en place des mécanismes institutionnels supranationaux. Il convient d'examiner deux grandes catégories de cas. En ce qui concerne les écosystèmes (les biomes, plus exactement) situés à l'intérieur de frontières nationales (par exemple, les forêts tropicales humides), il faudrait étudier un système de paiements aux nations pour la protection des écosystèmes dont nous dépendons tous. En ce qui concerne les écosystèmes en dehors des frontières nationales (par exemple, les océans au-delà des zones économiques exclusives), il faudrait instituer des redevances ou des loyers pour leur utilisation (par exemple, le trafic maritime et la pêche en mer) et interdire leur utilisation dans les zones écologiquement fragiles. Les recettes générées par ce dernier système de gouvernance internationale pourraient peut-être même permettre de financer le premier.

Pour réaliser les changements dont nous avons besoin, il faudra également une action collective et constante pour transformer les systèmes qui sous-tendent nos relations avec la Nature, en particulier nos systèmes financiers et éducatifs. Notre système financier mondial est indispensable pour permettre une relation plus durable avec la Nature. Les flux financiers consacrés à l'amélioration de nos actifs naturels sont minimes et éclipsés par les subventions et autres flux financiers qui leur nuisent. Nous avons besoin d'un système financier qui canalise les investissements financiers - publics et privés - vers des activités économiques qui enrichissent notre stock d'actifs naturels et encouragent des activités de consommation et de production durables. Les gouvernements, les banques centrales, les institutions financières internationales et les institutions financières privées ont tous un rôle à jouer.

Les intervenants financiers peuvent également nous aider à gérer et à atténuer les risques et l'incertitude qui résultent de notre relation non durable avec la Nature. Les entreprises et les institutions financières peuvent le faire en tenant compte des dépendances et des impacts de

leurs activités sur la Nature, et en mesurant et en publiant non seulement les risques financiers liés au climat, mais aussi ceux liés à la Nature. Les banques centrales et les régulateurs financiers peuvent contribuer à une meilleure compréhension en évaluant les risques financiers liés à la Nature dans leur ensemble. Ce dont nous avons besoin au bout du compte, c'est d'un ensemble de normes mondiales étayées par des données crédibles et de qualité permettant aux entreprises et aux institutions financières d'intégrer pleinement les considérations liées à la Nature dans leur prise de décision, et d'évaluer et de publier leur utilisation et leur impact sur la Nature.

Cependant, il ne suffira pas de compter sur les seules institutions pour juguler nos excès. La discipline nécessaire pour puiser dans la Nature de manière durable doit, en fin de compte, émaner de nous tous, individuellement. Mais l'évolution de la société - en particulier l'urbanisation croissante - a entraîné un éloignement fréquent de la Nature. Les interventions visant à permettre aux populations de comprendre la Nature et de s'en rapprocher amélioreraient non seulement notre santé et notre bien-être, mais donneraient également aux citoyens les moyens de faire des choix éclairés et d'exiger les changements nécessaires. Par exemple, ils pourraient imposer aux intervenants financiers d'investir notre argent de manière durable et aux entreprises de divulguer les conditions environnementales tout au long de leurs chaînes d'approvisionnement, voire boycotter les produits qui ne répondent pas à certaines normes. Il est donc essentiel d'intégrer le monde naturel dans la stratégie de l'éducation. L'élaboration et la conception de programmes éducatifs sur l'environnement peuvent avoir un impact tangible, par exemple en se concentrant sur les questions locales et en collaborant avec les scientifiques et les organisations communautaires.

Un changement radical est possible - nous et nos descendants n'en méritons pas moins.

Au fond, les problèmes auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui ne sont pas différents de ceux auxquels nos ancêtres étaient confrontés : comment trouver un équilibre entre ce que l'humanité prend à la Nature et ce que nous laissons à nos descendants. Tandis que nos ancêtres étaient incapables de modifier le système terrestre dans son ensemble, c'est précisément ce que nous sommes en train de faire.

Le changement radical nécessaire pour choisir la voie de la durabilité exige un engagement continu des acteurs à tous les niveaux. Il implique également des choix difficiles. Les modèles économiques standard considèrent que nos choix sont égocentriques. Les preuves s'accumulent cependant que nos préférences sont influencées par les choix des autres : elles sont « ancrées dans la société ». Comme on observe les autres pour agir, les changements nécessaires sont non seulement possibles, mais ils seront probablement moins coûteux et moins difficiles qu'on ne l'imagine souvent.

Les exemples de réussite dans le monde entier présentés dans *The Review* nous montrent ce qui est possible. Ces exemples prouvent également que la même ingéniosité qui nous a amenés à imposer à la Nature des exigences si lourdes et si préjudiciables en si peu de temps peut être redéployée pour entraîner un changement radical, dans un laps de temps peut-être tout aussi bref. Nous et nos descendants n'en méritons pas moins.

Contact au Trésor de Sa Majesté

Ce document peut être téléchargé depuis le site www.gov.uk

Si vous souhaitez obtenir ces informations sous un autre format ou si vous avez des questions d'ordre général au sujet du Trésor de Sa Majesté et de son travail, veuillez contacter :

Correspondence Team
HM Treasury
1 Horse Guards Road
Londres
SW1A 2HQ

Tél. : 020 7270 5000

E-mail : public.enquiries@hmtreasury.gov.uk

CCS1120604514
978-1-911680-31-4