

INVESTIR POUR LA BIODIVERSITÉ, UNE VOIE D'AVENIR

UNE ORIENTATION DE PRINCIPE : INVESTIR DANS LE CAPITAL NATUREL

La biodiversité : un capital commun que n'alimente pas l'investissement

La biodiversité est composée de biens publics qui, considérés conjointement, composent le « patrimoine naturel », ce patrimoine étant dans le même temps – comme tout patrimoine d'ailleurs – un *capital* naturel. En tant que capital dont la préservation présente un caractère d'intérêt général, la biodiversité devrait être un objet d'investissements, et en particulier d'investissements de long terme.

Or, pour diverses raisons, c'est à peu près le contraire qui se produit. D'un côté, la biodiversité comme capital naturel n'attire pas l'investissement privé : *elle fait l'objet en cela d'un « déficit de marché »*, c'est un objet *non-attractif* pour le marché. Il y aurait donc lieu de pallier cette situation par un « mix » de financements publics et de mécanismes originaux ou innovants.

Second point, en réalité *on désinvestit le capital naturel*. C'est une conséquence de la consommation de ressources et d'espace. Exemple pour l'artificialisation : les 70.000 ha artificialisés annuellement¹, rapportés grossièrement à la valeur des services environnementaux associés, représentent un coût de 2,1 milliards de capital écologique détruit.

Ces constats illustrent bien l'opinion émise par Pavan Sukdhev, selon laquelle *l'invisibilité économique du capital naturel est la principale cause de sa dégradation*. Il faut rendre le capital naturel visible, et l'on pourrait ajouter : sensible ! Jacques Weber et Robert Barbault ne disaient pas autre chose dans leur ouvrage « La Vie, quelle entreprise ! » (2010).

Un « retour sur investissement » possible et concret

Si l'on raisonne en termes d'investissements en faveur du capital naturel, il paraît logique et pertinent de raisonner, comme pour tout investissement, en termes de retour d'avantages. Ce *retour sur investissement écologique* peut être appréhendé de deux manières différentes :

- D'une part, classiquement, en termes de retours financiers ; ce peut être le cas dans certaines circonstances et sous certaines conditions ;
- D'autre part, et surtout, en termes de maintien de chances ou, si l'on préfère, d'un *panel des possibles* : c'est ce que les économistes appellent le maintien de « *valeurs d'option* ».

En pratique, ces deux dimensions seront souvent liées, sous les aspects que peuvent présenter le « coût de l'inaction » ou bien, dans une perspective plus optimiste, les coûts évités. On peut en prendre un exemple très concret, si l'on part du principe que des infrastructures écologiques efficaces et fonctionnelles sont en mesure de participer à la prévention des catastrophes naturelles (c'est du reste un service écosystémique classiquement reconnu par le Millenium Ecosystem Assessment). Or, si l'on prend le seul exemple du coût des inondations, on s'aperçoit que :

- au niveau de l'UE, le coût des 363 inondations survenues sur le continent au cours de la dernière décennie représente 150 milliards € ;
- Pour la France, qui a subi sur la même période 48 inondations, ce coût représente 8,7 milliards² ;
- Le coût des dommages indemnisés au titre du régime d'assurance des catastrophes naturelles peut aller jusqu'à 5000 € par habitant dans les régions les plus régulièrement exposées (PACA...).

¹ Source : France Stratégie, « Quelle France dans 10 ans ».

² Pour ces 2 premiers chiffres : *Study on economic and social benefits of environmental protection and resource efficiency Related to the European Semester (Flood)* », mars 2014, 318 p, Commission européenne.

Une autre manière de se poser la question des coûts consiste à raisonner sur des bases similaires à celles qu'illustre le rapport de Nicolas Stern de 2006 sur l'économie du changement climatique et le « coût de l'inaction ». Rappelons que d'après le rapport Stern, ce coût était estimé à 7500 milliards initialement, puis à 5% de PIB mondial annuellement au minimum, alors que le coût d'une action efficace en termes d'investissements pour prévenir ou minimiser ces changements n'atteignait « que » 1%. Pour rappel également, on peut signifier que la Conférence de Paris pour une organisation écologique mondiale (3-4 fév. 2007) appelait de ses vœux la réalisation d'une étude similaire pour la biodiversité.

Cependant, ce « maintien des possibles » n'est pas seulement une affaire de coût, mais aussi d'opportunités. Sont ainsi concernés les domaines technologiques ainsi que de la recherche & développement, dans la perspective du dépôt de brevet et de la maîtrise de la propriété intellectuelle sur les usages futurs et potentiels de la biodiversité. Les exemples de ces potentialités abondent, notamment en matière médicale. Un seul exemple pour illustrer ces possibilités : les propriétés de l'Artémisine (*Artemisia annua*), à la base des médicaments antipaludéens, efficaces aussi contre le cancer du sein avec moins d'effets secondaires que la chimiothérapie....

UN CONTEXTE QUI CONDAMNE A L'INNOVATION : BLOCAGE DES POLITIQUES PUBLIQUES, RARETE DE LA RESSOURCE PUBLIQUE

Des efforts analytiques convergents, des politiques publiques en panne

En dépit de ce qui précède, les occasions de se pencher sur les enjeux et modalités de la recapitalisation écologique n'ont pas manqué, ainsi qu'en témoignent plusieurs efforts collectifs récents. On peut citer à cet égard :

- L'avis du Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE) du 10 septembre 2013 « financer la transition écologique » ;
- Les consultations menées autour du livre blanc sur le financement de la transition écologique pilotées par le CGDD et le trésor, puis la diffusion du livre blanc correspondant au mois de novembre 2013 ;
- Les consultations *initiées, au printemps 2014, sur la Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2014-2020 (SNTEDD), laquelle doit également intégrer un volet financier* ;
- Enfin, la tenue de la Conférence Bancaire et Financière pour la Transition Energétique, dont la session inaugurale est intervenue le 23 juin 2014.

Ce dernier événement est intéressant en ce qu'il témoigne d'un *différentiel certain entre le financement de la transition énergétique et celui de la transition écologique entendue plus généralement*. En matière énergétique, en effet, il n'est ni impossible, ni « tabou » de raisonner en termes d'investissements et de mobiliser les outils et instances appropriées. L'objectif n°8 de la feuille de route pour la transition écologique, adoptée après la Conférence Environnementale 2012, prévoyait ainsi que :

« La Banque publique d'investissement sera la banque de la transition énergétique, tournée vers les entreprises, dans les domaines de la rénovation thermique et de la maîtrise de la demande d'énergie... ».

Mais si les réflexions collectives ont été abondantes - sans même évoquer d'ailleurs les travaux purement académiques qui ont pu les alimenter – elles n'ont pas pu, ou pas su trouver de traduction dans les politiques publiques.

Un exemple particulièrement illustratif de cet état de fait est fourni, dans le domaine fiscal, par le blocage du Comité pour la fiscalité écologique. Le CFE, établi à la suite de la Conférence environnementale de 2012 sur la base d'un engagement du président François Hollande, était censé « *lutter contre les pollutions et les nuisances et (...) financer la transition écologique et énergétique. Celle-ci nécessite des investissements importants de la Nation* »³. Investi de cette mission, le Comité a adopté une petite dizaine d'avis dont la substance a été inégalement reprise dans les lois de finance et lois de finance rectificatives. Cependant, la capacité d'initiative du Comité a rapidement souffert de plusieurs contraintes : sentiment de « ras-le-bol fiscal » relayé par des mouvements volontiers médiatiques, débat récurrent sur une fiscalité « punitive » ou ressentie comme telle, défiance assez générale vis-à-vis du principe pollueur-payeur ou encore aversion des services de l'Etat pour les taxes affectées. Aussi, le CFE a-t-il interrompu ses activités au cours de l'hiver 2014. La perspective qu'il

³ Discours de la ministre de l'environnement (Delphine Batho) à l'occasion de l'installation du Comité le 18 décembre 2013.

puisse éventuellement reprendre ses travaux moyennant un infléchissement de son mandat, qui pourrait intégrer à l'avenir les « instruments économiques non fiscaux » (comme les instruments de marché) et les questions de financement, demeure incertaine aujourd'hui.

Pour récapituler...

- La biodiversité est un patrimoine commun et un capital naturel qui, en tant que capital, n'est pas attractif pour l'investissement.
- Ce capital fait au contraire l'objet d'un « défaut de marché » ou d'un « désinvestissement » du fait de l'érosion constante que subissent la biodiversité et les ressources naturelles.
- Pourtant, l'investissement dans le capital naturel est porteur d'avantages matériels à la fois d'un point de vue strictement financier, et du point de vue du « maintien des chances », qu'il s'agisse de la résilience vis-à-vis des catastrophes naturelles, de l'évitement de coûts financiers importants, du maintien des services écosystémiques, ou encore du potentiel industriel et commercial des découvertes futures.
- De nombreuses occasions de réfléchir collectivement au sujet se sont offertes récemment, y compris dans le cadre de consultations avec les parties prenantes.
- ... mais ces réflexions n'ont pas abouti à des pistes claires en termes de politiques publiques, au contraire de ce qu'on observe pour le financement de la transition énergétique.

La contrainte budgétaire, la vigilance communautaire

Aux difficultés présentées à l'instant s'ajoute un autre élément de contexte, la rareté de la ressource budgétaire.

Le projet de budget 2015 a été présenté le 1^{er} octobre 2014. Il prévoit plus de 50 milliards d'économies sur la période triennale 2015-2017 dont 21 milliards dès la première année. Sur ces 21 milliards, 7,7 milliards devront être trouvés par l'Etat et ses opérateurs. Les crédits alloués au ministère de l'écologie devraient baisser de 5,8%, soit un peu plus de 400 millions, cette baisse faisant suite au « coup de rabot » déjà subi l'année précédente par le ministère, à hauteur de -7%. Le programme budgétaire « 113 » plus spécialement dédié au financement des politiques de l'eau et de la biodiversité devrait cependant être relativement épargné par ces mouvements.

Sur cette toile de fond, les enjeux budgétaires intègrent aussi deux autres dimensions :

- D'abord, la fiscalité écologique n'est pas complètement absente de l'équation, mais elle se résume à une *fiscalité pesant essentiellement sur les carburants et les sources d'énergie*. Il s'agit du relèvement de 2 cts de la taxe intérieure de consommation sur le gazole (TICPE) pour un rendement attendu de 800 millions d'euros ; suivie, avec prise d'effet différée au printemps prochain, d'une autre hausse de 2 cts/litre sur tous les carburants au titre de l'introduction d'une assiette carbone dans la fiscalité, le secteur des transports routiers étant exempté de ce dispositif.
- Ensuite, la « photographie » de la situation budgétaire est comme on le sait susceptible d'évolution puisque les budgets nationaux doivent désormais être soumis à l'approbation de la Commission Européenne conformément au Pacte de stabilité et de croissance avec, en toile de fond, la perspective du déclenchement de certains mécanismes tels que la « procédure de déficit excessif » (PDE) ou le « mécanisme de correction automatique ». L'examen communautaire apparaît cette année comme un exercice d'autant plus délicat qu'à deux reprises déjà, la France a bénéficié d'une tolérance de l'Union pour assurer le passage de son déficit au-dessous de la barrière des 3%. De manière générale, l'exigence d'un respect scrupuleux de la stabilité des dépenses publiques apparaît cependant comme une « oukase » dont la substance, comme on le voit aujourd'hui, fait légitimement débat dans l'enceinte publique.

INVESTIR POUR LA BIODIVERSITE : COMBIEN ET POUR QUOI FAIRE?

Penser une trajectoire : passer de ce qu'on dépense aujourd'hui à ce qu'il faudrait dépenser demain.

Les Dépenses de l'Etat en faveur du poste « eau et biodiversité » tournent autour de 2,5 milliards €, mais dans cette dépense, le monde de l'eau est surreprésenté : les revenus des redevances eau, affectées aux agences de l'eau, rapportent à elles seules 2,2 milliards.

Restent effectivement 250 à 300 millions pour les services centraux de l'Etat⁴, et c'est sur cette somme qu'il faut compter le financement, au niveau ministériel, du programme budgétaire « 113 » (paysage eau et biodiversité) qui tourne, bon an mal an, autour de 250 millions mais qui est abondé par diverses sources (dont les fonds FEADER)⁵.

Les collectivités dépensent quant à elles à peu près 450 millions, dont une moitié au titre de la taxe départementale pour les espaces naturels sensibles (TDENS), intégrée depuis 2010 dans une nouvelle taxe d'aménagement.

Comparativement à ce point de départ, plusieurs « points d'arrivée », traduisant une montée en charge, ont pu être évoqués. Il convient ici de distinguer un scénario « globalisant » et un scénario tenant compte des fonctionnalités écologiques, ou si l'on préfère des éléments du capital naturel à financer.

a) **en termes globaux** : on trouve des expressions de besoins de financement à hauteur de 220 millions (IGF 2011, « La fiscalité et la mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité 2010-2020 ») à 700 millions (Grenelle, groupe G2) avec *une proposition médiane de 400 millions* qui figure quant à elle dans le rapport de préfiguration 2013 de l'Agence Française pour la Biodiversité (B. Chevassus / JM. Michel).

Cette proposition de montée en charge à *400 millions € à l'horizon 2020 apparaît comme un scénario relativement réaliste*, d'autant plus que sur cette somme, l'on peut considérer que 100 millions sont déjà budgétés (en l'occurrence par les agences de l'eau, dans le cadre de leur 10^{ème} Programme-cadre 2013-2018). Ce scénario représenterait une hausse de l'ordre de + 15% de la dépense publique (base 2,5 milliards).

b) Les **chiffrages sectorisés** pourraient amener à être plus ambitieux. Les besoins estimés et documentés sont notamment :

- Pour les crédits d'intervention de la future AFB : 200 millions (rapports de préfiguration);
- 215 millions pour les milieux marins (DGALN CGDD 2012) ;
- + 100 millions pour le financement français des actions relevant de la CDB (acté à la COP 11 d'Hyderrabad en 2012) ;
- 50 millions pour la gestion des espèces menacées (DEB) ;
- 350 millions pour N2000 (G2 Grenelle).

Il faut convenir que, sur cette question des besoins sectorisés, des ambiguïtés fortes subsistent et des travaux de simulation / chiffrage méritent d'être affinés. On peut en prendre un exemple frappant avec le *coût réel de la mise en œuvre de la politique « trame verte et bleue » dans les territoires*. Alors que ce coût était estimé autour de 220 millions à l'époque du Grenelle – mais pour les tâches de conception essentiellement – un exercice de budgétisation mené pour le SRCE Ile-de-France évoque un besoin de 273 millions € pour restaurer 2400 km de corridors écologiques. Une extrapolation rapide de cet exercice aux régions françaises – qui certes ne sont pas toutes soumises aux mêmes contraintes, notamment en termes de fragmentation des milieux et d'urbanisation – laisse supposer qu'une somme de l'ordre de 4 milliards est réaliste.

Dans un ordre d'idées similaire, il apparaît assez clairement que *les besoins de financement pour assurer la sauvegarde des milieux marins et côtiers sont sous-évalués et peu documentés*. Une mission sur ce sujet a été confiée à M. Jean-Michel Charpin, inspecteur général des finances, mais ses résultats n'ont, semble-t-il, pas été rendus publics quoique ce travail ait fait l'objet d'une présentation auprès du CFE. En tout état de cause, il n'est pas normal que le domaine public maritime français, représentant une surface de 340.000 km², ne rapporte bon an mal an qu'une vingtaine de millions €. Ce constat est plus criant encore si l'on prend en compte la surface cumulée de la ZEE française, soit les 200 milles marins vers le large, calcul qui porte alors notre domaine maritime au deuxième rang mondial avec 11 millions de km². Ce sujet de la sous-fiscalisation du domaine public maritime avait notamment été abordé à la table ronde n°4 de la Conférence environnementale 2013.

⁴ 225 millions en 2010, 316 en 2012.

⁵ Le budget du programme 113 était de 225 millions en 2010 et de 316 millions en 2012.

Une base a minima : penser le financement de l'AFB

Dans ce schéma brossé à gros traits, l'une des tâches les plus urgentes, parce qu'elle est directement susceptible de traduire et de mettre en œuvre une politique de recapitalisation écologique, est bien *l'attribution à la future AFB de crédits d'intervention*. Cette piste est d'autant moins contournable que l'ancien fonds FIBRE (Fonds d'investissement pour la biodiversité et le capital naturel), créé par décret le 18 février 2002 et abondé à hauteur de 25 millions, n'est plus actif aujourd'hui.

Les besoins en faveur de l'Agence sont, comme il a été rappelé, de 200 millions. Cette somme doit répondre à trois catégories de besoins : *amélioration de la connaissance, formation / sensibilisation, et recapitalisation effective par des opérations déterminées, le cas échéant sur appels à projets*.

QUELS OUTILS MOBILISER EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT POUR LA BIODIVERSITE ?

L'idée d'investissement pour la biodiversité évoque, dans sa substance, la notion d'« investissement durable stratégique » (IDS) ou « Strategic Sustainable Investing » (SSI) pour les anglophones. Ces expressions désignent des vecteurs et stratégies d'investissement qui reconnaissent et récompensent les entreprises capables de prouver qu'elles sont « vertueuses » en matière de soutenabilité et disposées, par exemple, à consentir des investissements de long terme. De ce point de vue, investir dans la biodiversité revient effectivement « à priori » à faire de l'investissement durable stratégique, mais cet investissement est d'autant plus critique qu'il participe directement à l'accomplissement d'un intérêt public majeur (cf. article L101-1 du code de l'environnement), ce qui n'est pas (toujours) le cas d'une activité privée d'ordre commercial. Les spécificités de cet objectif amènent à examiner quelques modalités possibles de cet investissement.

Introduire la biodiversité dans le Programme Investissements d'avenir (PIA).

Fondé sur les conclusions de la Commission co-pilotée en son temps par MM. Rocard et Juppé, reproduites dans le rapport « Investir pour l'avenir » de novembre 2009, le PIA est appelé à financer des actions dans 4 domaines : enseignement supérieur et recherche, filières industrielles et PME, économie numérique, et développement durable. Pour ce faire, le PIA comportait une première tranche de 35 milliards d'euros (conforme aux préconisations de la Commission Juppé / Rocard), à laquelle s'est ajoutée une deuxième tranche de 12 milliards, décidée en 2013 par le président François Hollande. Sur les 47 milliards d'euros ainsi prévus, 16 restaient encore à engager au début de l'été 2014. L'effet levier attendu est de l'ordre du double (60 à 65 milliards).

La structuration des actions éligibles est assez poussée. Au-dessous des 4 domaines génériques énumérés plus haut, on trouve en effet des « programmes » dont relèvent les « actions » proprement dites. Il y a 9 programmes, dont aucun n'est dédié à la biodiversité en tant que telle, bien que certains puissent la concerner indirectement : tel est le cas des programmes « Santé et biotechnologie », ou encore du programme « Energie et économie circulaire »⁶. Il y a également un lien avec les 34 plans mis en place par le ministère du redressement productif pour construire la « nouvelle France industrielle ». Mais dans l'ensemble, *la biodiversité n'est pas clairement intégrée dans ce paysage, ou ne l'est que très indirectement*.

Dans la mesure, en effet, où les financements disponibles sont principalement dédiés au développement de technologies innovantes, les avantages pour la biodiversité, quand il en est question, sont toujours *envisagés à l'aune d'une utilité ou d'un avantage industriel*.

Par exemple : dans l'appel d'offre « biotechnologie et bioressources » la finalité poursuivie est de « favoriser l'émergence d'une bio-économie, basée sur la connaissance du vivant et sur de nouvelles valorisations des ressources biologiques renouvelables ». Il est vrai qu'un des objectifs principaux du PIA est de pallier au faible niveau de la *dépense intérieure en R&D* qu'on appelle DIRD : celle-ci est de 49 milliards en France (base 2009) contre 83 milliards en Allemagne ou 154 milliards en Chine.

⁶ On peut noter que des réorientations des grands objectifs et finalités du PIA « en cours de route » sont possibles, sans nécessairement passer par une remise à plat des domaines d'action et des programmes du plan. Une telle réorientation est intervenue en janvier 2013 sur décision du premier ministre, qui voulait affecter 2,2 milliards au financement d'actions relevant du pacte pour la compétitivité (*Source rapport du comité de surveillance 2013*) ; une autre devait intervenir sur la base du rapport remis par Anne Lauvergeon, « Innovation 2030 », à l'automne 2013. Ceci tend à illustrer la possibilité d'introduire de nouvelles préoccupations, comme le financement de la biodiversité, dans l'architecture du PIA.

Pour ce qui concerne l'attribution effective des fonds, le PIA fonctionne à base d'appels à projets nationaux dits AAP. Il y a également des « appels à manifestation d'intérêt » ou AMI. Les sommes allouées sont canalisées au moyen d'une convention entre une agence-opérateur compétente et le bénéficiaire. La nature juridique et financière des financements est très variable : il faut, pour les identifier, consulter les documents AAP et AMI au cas par cas, ou à la rigueur le « règlement financier des investissements d'avenir » annexé à ceux-ci. Les avances non remboursables ou remboursables coexistent avec les subventions ou encore avec des « prêts à l'industrialisation », mais dans l'ensemble, il faut observer qu'on est le plus souvent *en présence de « dépenses d'engagement » et non pas en présence de financements directs en « espèces sonnantes et trébuchantes »*, comme ce pourrait être le cas en présence d'un fonds.

En dépit de cette limite, *la biodiversité devrait être clairement intégrée parmi les programmes et actions du PIA, et bénéficier, dans toute la mesure du possible, de financements non-remboursables.* Cette possibilité a été évoquée très clairement par la ministre de l'environnement à deux reprises, notamment dans le cadre du CNTE du mois de juillet 2014 : il faut maintenant passer aux actes.

Explorer la piste des fonds fiduciaires

Le principe des fonds fiduciaires consiste à mobiliser une ressource financière, à la placer sur les marchés dans une optique de long terme, et à affecter les revenus de ce placement à une cause prédéterminée, selon des modalités également fixées à l'avance. On parle généralement de « fonds dotés » quand ceux-ci sont affectés sans échéance, et de « fonds d'amortissement » pour les mécanismes dotés d'une durée de vie comprise entre 10 et 20 ans. Pour ces derniers, le capital et non plus seulement les intérêts qu'il rapporte peuvent être employés.

Plus familières du monde juridique anglo-saxon, où l'institution du trust a facilité leur mise en œuvre, les fiducies « à la française » font cependant l'objet, depuis une loi du 19 février 2007, d'un titre dédié dans le code civil français (livre III, titre XIV). En fait, elles sont surtout employées, y compris par la France, dans un contexte international. En témoignent les fonds fiduciaires auprès des banques de développement, fonds créés par les Etats mais gérés, sur la base d'un accord mutuel, par les établissements en question (Banque Mondiale, Banque asiatique de développement...). Ont ainsi pu exister un fonds pour la reconstruction des Balkans, ou encore un « fonds Caraïbes » (avec 9 projets financés, dont 5 en Haïti). L'environnement fait partie des préoccupations pour lesquelles des projets sont éligibles : un rapport de la DGCID et du Trésor de septembre 2006 montre que, de 1999 à 2004, la France avait investi par ce moyen 5,2 millions \$ dans le secteur de l'eau et 2,5 millions dans le secteur de « l'environnement » en général.

Un autre exemple, purement environnemental celui-là, peut d'ailleurs être cité : il s'agit du MedPan, le fonds fiduciaire pour la préservation des aires marines protégées en méditerranée. Ce fonds a été annoncé par le Prince Albert II et le ministre de l'écologie Philippe Martin à l'issue du Congrès sur les aires marines protégées IMPAC III en octobre 2013. Monaco, La Tunisie et la France figurent parmi ses financeurs initiaux, mais la 18^{ème} Conférence des Parties à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée a appelé les participants à élargir ce cercle, y compris d'ailleurs en direction des fondations et du secteur privé. Le but est ici de financer les aires marines protégées des pays non-européens, dont beaucoup n'existent que « sur le papier » dans la mesure où elles ne disposent d'aucun budget.

D'autres fonds fiduciaires environnementaux et régionaux existent : on peut citer à cet égard le « Micronesia trust fund », le « Carribean Biodiversity Trust Fund » ou bien encore le « Meso-American Reef Fund ». Le plus souvent, comme on le voit, c'est le monde anglo-saxon qui est à la manœuvre.

Cette circonstance est d'ailleurs de nature à interpeller, et à soulever la question de *l'opportunité de fonds fiduciaires environnementaux au niveau national*. De ce point de vue, la Fondation de France offre apparemment une piste de réflexion intéressante, au moins d'un point de vue comparatif. La Fondation naît en 1969 à l'initiative d'André Malraux dont un membre du cabinet, Michel Pouey, déplorait le fort différentiel de développement entre les fondations aux Etats-Unis et en France. La FdF est conçue dès lors comme « une fondation des fondations », qui contribue actuellement à 144 autres fonds et fondations ; mais par ailleurs elle propose des aides directes via des appels à projets dédiés à des thématiques précises, et elle peut répondre à des demandes de subventions. Parmi les projets environnementaux que la Fondation se propose de financer figurent actuellement un projet de recherche sur le thème « Ecosystèmes, agriculture et alimentation » ou un programme dit « de nouvelles natures à cultiver ensemble », consacré à la mise en place d'espaces de nature partagés comme les jardins associatifs⁷.

⁷ Voir la brochure de la Fondation : « Vous avez un projet, nous pouvons vous aider », 2014.

La triple base que fournit d'un côté le *précédent de la Fondation de France*, de l'autre les *fonds fiduciaires internationaux pour l'environnement*, et en troisième lieu enfin le récent *ajustement du droit civil*, qui désormais autorise et encadre les fiducies, devrait conduire à examiner de plus près cette piste.

Faire appel à l'épargne réglementée

Dans le contexte de l'épargne réglementée, les montants investis par les épargnants sont confiés à un gestionnaire (ordinairement la caisse des dépôts) pour financer l'action publique dans différents domaines, dont la politique du logement et le soutien aux entreprises innovantes. La caisse gère ainsi elle-même un fonds d'épargne cumulé alimenté au premier chef par le livret A et le LDD. L'Etat réglemente de son côté le taux de rémunération de ces produits.

Bénéficiant d'un taux d'épargne des ménages traditionnellement important en France - 15,2%, soit le troisième en Europe (source Observatoire de l'épargne européenne) - l'épargne réglementée porte logiquement sur des masses financières considérables. L'épargne cumulée des français représente 4000 milliards environ (tous produits confondus) dont 266 milliards pour le livret A⁸ et environ 100 milliards pour le LDD.⁹ La différence est comblée, notamment, par l'épargne-logement et les quelques 1300 milliards de l'assurance-vie.

La perspective de faire appel à l'épargne réglementée pour financer partiellement la transition énergétique était clairement visée par le livre blanc dédié au sujet ; et l'idée de la mobiliser en faveur des industries d'avenir est régulièrement évoquée. Pour autant, l'épargne réglementée est l'objet de débats assez vifs et, pourrait-on dire, « à charge » : Il lui est souvent reproché de susciter de la dépense fiscale, d'être trop orientée vers les secteurs non-productifs, ou encore de peser négativement sur la collecte des « produits de ressource bancaire » - autrement dit les produits bancaires non-réglementés. Mais les termes de ce débat sont également très éclairants : ils montrent que si on ne s'interdit pas de songer à l'épargne réglementée pour fournir un coup de pouce aux transitions énergétiques et industrielles, on s'interdit semble-t-il de le faire pour la biodiversité, dont il n'est absolument pas question dans cette équation.

Or, dans le même temps, il faut convenir que beaucoup, parmi les produits d'épargne réglementée, sont aujourd'hui peu attractifs pour le souscripteur à raison d'une faible rémunération : le livret A est aujourd'hui rémunéré à 1%, dans un contexte – logique – d'inflation atone. Il en résulte que la tendance du moment est plutôt à la décollecte (4eme mois consécutif pour le livret A, sur la période mai à aout 2014). Mais à défaut d'être attractif sur le strict plan financier, un placement ne pourrait-il pas l'être d'un point de vue « éthique » ou de l'utilité collective qu'il poursuit ?

Il conviendrait d'examiner si cette architecture ne pourrait donc pas intégrer des placements dédiés à la préservation de la biodiversité et des services écosystémiques, nonobstant le fait que ces secteurs soient moins rémunérateurs *a priori*. Un couplage avec les réflexions en cours sur l'Investissement Socialement responsable (ISR) pourrait être pertinent pour assurer la promotion et le porter à connaissance de ces outils. C'est aussi une piste intéressante pour le financement transitionnel de territoires ruraux.

Sachant que les besoins annuels en faveur de la biodiversité se situent comme on l'a vu autour de 400 millions dans un scénario « médian », il conviendrait, pour avoir un ordre d'idée quantitatif des sommes en présence, de comparer ce chiffre au flux annuel entrant des placements financiers des ménages. Or, celui-ci se montait à 71 milliards en 2013, en recul du reste par rapport à l'année précédente (87 milliards)¹⁰. S'il ne saurait évidemment être suggéré que l'intégralité des besoins en faveur de la biodiversité puissent être satisfaits par ce seul moyen, ce rapprochement n'en est pas moins illustratif.

⁸ Source : <http://www.boursorama.com/actualites/quatrieme-mois-consecutif-de-decollecte-pour-le-livret-a-7b4f7ff68045c4592fb12238097a9af9>. Pour ces chiffres, voir également : Rapport annuel de l'observatoire de l'épargne réglementée 2013, pp 3 et suivantes.

⁹ Les quelques 300 milliards de l'épargne réglementée financent actuellement: le soutien aux investissements dans les PME, y compris via les collectivités territoriales ; l'habitat social ; la santé ; le remboursement de la dette (objet initial de l'épargne réglementée) ; la consolidation des fonds bancaires ; ou bien encore le financement de la BPI. 65% de la collecte doit être dirigée vers la CDC dont le fonds d'épargne était alimenté en 2012 à hauteur de 255 milliards.

¹⁰ Rapport annuel de l'observatoire de l'épargne réglementée 2013 p. 3.

Ne pas renoncer à la fiscalité, là où elle est pertinente

L'actuel blocage du Comité pour la Fiscalité Ecologique ne doit pas laisser supposer qu'aucun élément de solution n'est envisageable dans ce registre. Dans le cadre du sous-groupe « eau et biodiversité » du Comité, Humanité et Biodiversité a fait circuler un document d'une trentaine de pages contenant nos propositions fiscales en faveur de la biodiversité. Dans l'ensemble, la piste fiscale se justifie typiquement quand on est en présence d'une « externalité négative », autrement dit en présence d'un impact sur l'environnement résultant d'une donnée comportementale qu'on entend modifier. Cette perspective ne doit pas être résumée à la seule dimension d'une fiscalité « punitive », mais doit plutôt être entendue comme une *fiscalité incitative*.

Aussi la fiscalité ne devrait-elle pas aboutir, par exemple, à une *tarification de l'accès à certaines zones naturelles particulièrement attractives*, mais elle peut et devrait, en revanche, assurer l'internalisation des coûts induits par les dommages à ces mêmes espaces. Le mouillage dans des espaces marins protégés, ou encore les nuisances induites pour les espaces forestiers par la fréquentation parfois exagérée des cueilleurs (champignons...), fournissent ici des exemples pertinents. De même des cas de sous-fiscalisation manifeste des usages du domaine public, comme on l'a déjà évoqué pour la mer, posent-ils question. C'est le cas encore pour la *fiscalité du tourisme*, la taxe de séjour ne comportant aucune part « environnementale » alors pourtant qu'à l'évidence, l'attrait paysager et la richesse du patrimoine naturel local participent de l'attractivité touristique des territoires.

Au surplus, la piste fiscale se justifie plus largement pour assurer le *financement d'actions favorables à la « biodiversité qui ne rapporte pas »* : celle qui n'est pas composée de ressources exploitables, qui n'offre pas de promesses avantageuses en termes de développement industriel, et/ou qui n'est pas objet de protection officielle... Autrement dit, une bonne partie de ce qu'il est convenu d'appeler la « biodiversité ordinaire ».

INVESTIR POUR LA BIODIVERSITE, C'EST AUSSI INVESTIR POUR DES EMPLOIS

A l'instar de toute autre forme d'investissement, les investissements en faveur de la biodiversité emportent des effets sociaux positifs, et peuvent en particulier stimuler la création d'« emplois verts » ou participer aux transitions professionnelles impliquées par la transition. A cet égard, on peut rappeler que l'avant-projet de Stratégie nationale de transition écologique (SNTEDD 2014-2020), actuellement en cours de finalisation, évoque dans ses priorités n° 16 à 18 ces « transitions professionnelles » et la nécessité d'inciter et de conseiller les acteurs économiques concernés.

La biodiversité est déjà porteuse d'emploi...

Dans le cadre du plan d'adaptation des métiers à la transition vers l'économie verte, poursuivi depuis 2009, a été institué un comité de domaine « Métiers de la biodiversité et des services écologiques ». Celui-ci a produit un rapport en 2010, lequel devait inspirer un second travail, mené conjointement par l'agence technique des espaces naturels (ATEN) et l'Agence pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ; il s'agissait alors de se pencher sur la comptabilisation et la visibilité de ces métiers. Ce second travail trouve une traduction dans un portail Internet désormais dédié au sujet (metiers-biodiversite.fr).

Ce portail « métiers de la biodiversité » avance un ordre de grandeur de plus de 22.000 emplois directement liés à la biodiversité, dont environ 10.000 dans le secteur de la protection et de la gestion de la nature, et 5.000 dans les domaines de la recherche et de l'enseignement. Dans le cadre du travail du Comité de domaine, ont pu être identifiées 60 structures de formation consacrées à la biodiversité pour 140 offres de formation.

... et devrait en créer davantage encore à l'avenir

Les métiers de la biodiversité sont appelés à se développer. Ainsi que le rappelait Mme Sylvie Besnard, présidente du Comité de domaine :

« Le comité (...) est de façon générale convaincu que la biodiversité offre des perspectives d'emploi pérennes, avec cependant un décalage entre aujourd'hui (un certain nombre de jeunes arrivent sur le marché du travail avec ces compétences) et demain (l'identification de nouveaux besoins de compétences par les employeurs)¹¹. »

¹¹ Actes des Rendez-vous des professionnels des métiers de l'économie verte, 17 mars 2014, p. 3.

Il n'est certes pas facile de cadrer finement l'ensemble des activités que peuvent désigner les « métiers de la biodiversité ». Cette catégorie contient à l'évidence des métiers « purs » de la biodiversité, mais aussi et pour une large part, l'introduction de préoccupations liées à la biodiversité dans des métiers plus traditionnels (tels que : juriste, gestion de ressources humaines, ingénierie...). Une autre caractéristique de ces emplois est qu'ils sont fortement tributaires de la législation : l'expertise à mobiliser pour accompagner et mener à bien une opération de compensation dans le contexte d'une séquence « éviter-réduire-compenser » en est l'illustration.

Cependant, on peut citer *au moins quatre métiers* qui dans leur substance correspondent d'ores et déjà à des activités « opérationnelles », mais qui, pour connaître un développement dynamique, auraient besoin d'investissements et, le cas échéant, de lisibilité quant au modèle économique dans lequel ils pourraient s'inscrire. Ces métiers qu'on qualifiera par facilité d'« émergents » sont :

- le génie écologique : ce métier fait l'objet d'un programme de structuration de la filière par la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère. Malheureusement, entre-temps, le portail « métiers de la biodiversité » ne délivre pas d'informations sur les perspectives de développement de cette activité.
- Le conseil agricole : la fonction de conseil professionnel est un levier puissant en faveur d'un changement de modèle économique et écologique des exploitations. Le développement de ce secteur apparaît comme un ingrédient nécessaire au succès du projet agro-écologique pour la France présenté par le ministre Stéphane Le Foll au mois de décembre 2012, et est également de nature à contribuer au succès du plan « Ecophyto ».
- La dépollution marine : ce sujet a été évoqué lors de la table ronde « biodiversité marine » de la Conférence environnementale 2013 co-présidée par les ministres MM. Cuvillier et Lurel. Actuellement, il existe une demande des collectivités littorales et des autorités portuaires pour procéder à des opérations de nettoyage très près des côtes, dans une optique de conservation du potentiel paysager et d'attractivité touristique. Mais pourquoi ne pas, demain, songer à la dépollution en haute mer ? La gravité de la pollution induite par les déchets plastiques dans les fameux « vortex océaniques » y invite, même si le modèle économique permettant d'y pourvoir reste à inventer.
- Le secteur du biomimétisme : cette discipline se propose d'assurer la déclinaison technologique et industrielle des principes et stratégies mis en œuvre, dans la nature, par les organismes vivants et les écosystèmes ; il s'agit donc de s'inspirer du vivant pour tirer parti des solutions qu'il développe pour survivre et s'adapter. Ce modèle a vocation à englober l'intégralité du cycle de vie des produits et offre en cela des perspectives fondamentales pour rompre avec la surconsommation des ressources : selon l'OCDE, en 2009, l'économie mondiale a consommé pas moins de 68 milliards de tonnes de ressources naturelles. Ces enjeux et perspectives sont rappelés par la feuille de route adoptée suite à la Conférence environnementale 2013.

En somme...

- Investir pour la biodiversité est une nécessité, y compris dans le contexte de rareté de la ressource publique que nous connaissons actuellement.
- Les besoins financiers, qui certes peuvent être encore affinés, sont connus dans leur grande masse, et une montée en charge de 400 millions € à l'horizon 2020 constitue dans ce contexte une proposition médiane réaliste.
- Différentes modalités permettent de poursuivre cet objectif : fiscalité écologique, mobilisation du PIA et de l'épargne réglementée, fonds fiduciaires. Cette liste n'est cependant pas exhaustive et pourrait encore comporter, par exemple, le financement participatif (crowdfunding...).
- Derrière l'investissement pour la biodiversité, se profile la perspective de créations d'emplois substantielles pour peu que l'on prenne en compte les « secteurs et métiers émergents » de la biodiversité.