



CONVENTION SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE

Distr.
GÉNÉRALE

UNEP/CBD/COP/5/15
24 février 2000

FRANÇAIS, ANGLAIS ET
ESPAGNOL SEULEMENT

CONFÉRENCE DES PARTIES À LA
CONVENTION SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE
Cinquième réunion
Nairobi, 15-26 mai 2000
Point 18.3 de l'ordre du jour provisoire*

MESURES D'INCITATION

Complément d'analyse sur la conception et la mise en œuvre des mesures d'incitation

Note du Secrétaire exécutif

INTRODUCTION

1. Au paragraphe 5 de sa décision IV/10 A, la Conférence des Parties a demandé au Secrétaire exécutif:

de préparer en collaboration avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Union mondiale pour la nature (IUCN) et d'autres organisations pertinentes, un document de référence contenant une analyse plus poussée de la conception et de l'application de mesures d'incitation pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, en relation avec l'axe thématique de la cinquième réunion, et dans le but de préparer des orientations pour les Parties;

de décrire, dans ce document, des voies et des moyens pour reconnaître les mesures incitatives perverses et la possibilité d'éliminer ou d'atténuer leurs effets négatifs sur la diversité biologique.

2. La Conférence des Parties a aussi appelé les Parties à fournir des études de cas sur les mesures d'incitation à sa troisième et à sa quatrième réunion. En outre, l'OCDE et l'IUCN ont contribué à ce travail en produisant des études de cas et en travaillant à l'élaboration conceptuelle. Conformément aux instructions de la Conférence des Parties, la présente note a été préparée en collaboration avec ces organisations et s'inspire de nombreuses études de cas qu'elles nous ont fournies. Une synthèse des études de cas de ces organisations et de celles des Parties figure au document UNEP/CBD/COP/5/INF/14, qui identifie également les études de cas se rapportant

* UNEP/CBD/COP/5/1.

/...

à l'axe thématique de la cinquième réunion, tel que demandé au paragraphe 5 (a) de la décision IV/10 A.

3. L'analyse présentée dans la note du Secrétaire exécutif sur les expériences partagées de mesures incitatives pour la conservation et l'utilisation durable, préparée pour la troisième réunion de la Conférence des Parties (UNEP/CBD/COP/3/24), et la note sur la conception et l'application des mesures d'incitation, préparée pour la quatrième réunion (UNEP/CBD/COP/4/18) forment la base de l'analyse proposée ici. La note pour la troisième réunion exposait un cadre conceptuel pour orienter la conception de mesures incitatives en mettant l'accent sur une approche équilibrée combinant des contraintes formelles, des contraintes sociales et des mécanismes de vérification de l'observance. La note pour la quatrième réunion passait en revue un certain nombre d'études de cas illustrant des mises en œuvre réussies de programmes d'incitation et approfondissait les principes qui avaient inspiré le document précédent, pour amener quelques directives d'ordre pratique.

4. La présente note prend appui sur ces documents et sur le travail de l'OCDE et de l'IUCN pour présenter une analyse plus poussée de la conception et de la mise en application des mesures d'incitation. Le premier chapitre s'arrête à trois aspects décisifs du programme sur les mesures incitatives : (i) la conception du programme; (ii) le choix des instruments; et (iii) les étapes de mise en application. Le chapitre II discute des incitations perverses et examine la possibilité de les éliminer ou de les atténuer. Le chapitre III soumet à la considération de la Conférence des Parties de possibles activités de suivi.

I. ANALYSE PLUS POUSSÉE DE LA CONCEPTION ET DE L'APPLICATION DE MESURES D'INCITATION

A. Conception d'un programme de mesures d'incitation

5. On définit généralement la mesure d'incitation comme un instrument économique ou juridique conçu pour encourager les activités bénéfiques (incitation positive) ou pour décourager les activités nocives (incitation négative). La Conférence des Parties a choisi d'adopter une acceptation large des mesures d'incitation de manière à inclure les mesures institutionnelles, comme la participation des parties concernées, le développement des capacités et la communication de l'information en plus des instruments liés à des politiques formelles. Les décisions pertinentes de la Conférence des Parties sont résumées dans le document synthèse.

6. Comme le signalent les notes évoquées ci-dessus, préparées par le Secrétaire exécutif pour les troisième et quatrième réunions de la Conférence des Parties, un programme de mesures d'incitation comporte normalement trois éléments : des instruments politiques formels, des mesures d'ordre social et institutionnel et des mécanismes de contrôle 1/. La mesure d'incitation est à

1/ La note préparée pour la quatrième réunion de la Conférence des Parties (UNEP/CBD/COP/4/18) regroupait les mesures d'observance et les mesures institutionnelles. Le présent document revient à la classification établie dans la note préparée pour la troisième réunion (UNEP/CBD/COP/3/24), qui s'appuyait sur la théorie économique institutionnelle (voir par exemple: D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990).

la fois créée et renforcée par l'interaction de ces trois aspects de l'environnement institutionnel régissant l'utilisation des ressources, plutôt que par une mesure unique agissant de manière isolée. Lorsqu'un instrument politique formel reçoit un appui social et institutionnel, et que l'observance est adéquate, le programme sur les mesures incitatives est «institutionnalisé» et il orientera les décideurs de façon cohérente vers des actions qui appuieront et renforceront les objectifs du programme 2/.

7. Les mesures politiques formelles comprennent les instruments économiques et juridiques, la réglementation, et l'investissement public. Comme l'indiquent clairement les études de cas de l'OCDE, un programme sur les mesures incitatives comprend généralement un cocktail de mesures politiques formelles. Les instruments reposant sur les mécanismes du marché, comme les taxes et les subventions, et la création de droits de propriété et de nouveaux marchés sont généralement complétés par des règlements contrôlant le niveau d'utilisation des ressources et des investissements publics (et privés) dans les infrastructures et l'information. La réglementation et l'investissement public ont souvent pour rôle d'assurer un niveau adéquat de conservation tandis que les mesures incitatives reposant sur les mécanismes du marché sont utilisées dans le cadre d'un programme d'utilisation durable.

8. Les mesures d'ordre social et institutionnel comprennent la communication de l'information, le développement des capacités et la participation des parties concernées. Ces mesures fournissent un appui social important aux instruments politiques formels. Les mesures sociales et institutionnelles occupent une place prépondérante dans presque toutes les études de cas (UNEP/CBD/COP/5/INF/14), et sont souvent au cœur d'un nouveau programme sur les mesures incitatives. Ces programmes appliquent une stratégie «de bas en haut» visant à sensibiliser davantage le public à la diversité biologique, à donner de la formation en matière de conservation et de pratiques d'utilisation durable, et à renforcer les capacités institutionnelles. Les mesures sociales et institutionnelles peuvent également encourager les entrepreneurs en conservation, dont les activités viennent à la fois renforcer les mesures incitatives et inspirer d'autres participants.

9. Le volet observance d'un programme sur les mesures incitatives peut comprendre des mesures visant à encourager l'observance à la fois sur le plan social et sur le plan juridique. L'observance juridique requiert un investissement dans la capacité institutionnelle, mais elle peut être appuyée par des mesures conçues pour susciter un appui social aux mesures incitatives. L'observance fondée sur la pression sociale, ou observance volontaire, peut être encouragée par des activités telles que la participation des parties concernées et la communication de l'information. Lorsque les investissements sociaux sont adéquats et que le programme a été bien conçu, l'observance fondée sur la pression sociale, ou observance volontaire, complétée par une mise en application formelle adéquate, donne une base solide à un nouveau programme sur les mesures incitatives.

2/ S. Presber-James, «An Institutional Approach to Incentives for Conservation», communication présentée au congrès de l'Union mondiale pour la nature, Montréal, 1996.

10. L'expérience a montré que la conception de programmes reposant sur des mesures incitatives économiquement, socialement et écologiquement rationnelles peut être orientée par la considération des trois principes que voici 3/ :

- (a) le principe d'internalisation;
- (b) le principe d'efficacité;
- (c) le principe de précaution.

1. Ces trois principes ont pour but d'inspirer notre réflexion sur la manière de structurer les programmes sur les mesures incitatives, plutôt que d'édicter des règles absolues de conception et de mise en œuvre. L'internalisation renvoie à l'incorporation des coûts et des bénéfices externes aux décisions des producteurs et des consommateurs. Les coûts et les bénéfices externes sont essentiellement des «effets secondaires» environnementaux des activités économiques; le but du programme sur les mesures incitatives est d'internaliser une plus grande proportion de ces effets dans le calcul des décideurs individuels. Le principe d'efficacité veut que les programmes soient conçus de manière que les bénéfices sociaux escomptés soient plus grands ou égaux au coût de la mise en œuvre, de l'administration et de l'exécution. Le contexte social et institutionnel d'un pays peut avoir un impact considérable sur ces coûts, et donc influencer la conception du programme. Par exemple, là où les droits de propriété et les autres institutions ne sont pas très développés, les contrôles d'ordre administratif peuvent être plus efficaces en terme de coûts que des instruments perfectionnés reposant sur les mécanismes du marché. Le principe de précaution, allié à l'approche fondée sur les écosystèmes, exige que les programmes sur les mesures incitatives pèchent par excès de prudence lorsque les connaissances scientifiques sont encore incertaines ou quand les conséquences écologiques risquent d'être irréversibles.

2. L'OCDE, entre autres, a identifié toute une panoplie de mesures auxquelles les responsables de l'élaboration des politiques peuvent recourir pour concevoir leur programme 4/. La section suivante passe en revue ces mesures et suggère des orientations aux Parties quant au lieu et au moment où il conviendrait d'appliquer ces instruments spécifiques. Plus bas, on donnera des orientations sur chacun des trois volets d'un programme sur les mesures incitatives : les instruments économiques et juridiques, les mesures d'ordre social et institutionnel et les mécanismes de contrôle de l'observance. On trouvera des exemples d'application réussie de chacun de ces instruments dans le document synthèse (UNEP/CBD/COP/5/INF/14).

3/ M. Chakraborty, «Economic incentives for biodiversity: will they work in developing countries?», *Economic and Political Weekly*, 17-24 mai 1997, p. 1071-1073.

4/ OCDE, *Manuel de protection de la biodiversité: conception et mise en œuvre des mesures incitatives*, OCDE, Paris, 1999 et OCDE, *Préserver la diversité biologique: les incitations économiques*, OCDE, Paris, 1996.

B. Un choix d'instruments pour les programmes sur les mesures incitatives

1. Instruments économiques et juridiques

(a) Taxes et subventions

3. Dans le contexte de la diversité biologique, les taxes sont des instruments fiscaux conçus pour augmenter les coûts (ou réduire les profits) de l'utilisation non durable des éléments constitutifs de la diversité biologique. Les frais et les droits sont des mesures connexes qui jouent le même rôle. Par contre, une subvention est une mesure fiscale conçue pour réduire les coûts (ou accroître les profits) engendrés par la conservation ou l'utilisation durable de la diversité biologique et de ses éléments constitutifs.

4. En principe, une taxe ou une subvention pourraient être conçues pour internaliser le plein montant du coût externe d'une activité. Cependant, le niveau élevé d'incertitude entourant la valeur sociale, économique et écologique de la diversité biologique rend la chose presque impossible en pratique. En réalité, taxes et subventions sont souvent appliquées simplement pour réduire l'utilisation de la diversité biologique ou pour augmenter la conservation, en faisant augmenter ou diminuer les coûts et bénéfices connexes. En ce cas, le niveau de taxation ou de subvention peut être déterminé par l'écart entre la rentabilité de l'activité de choix et l'activité non durable concurrente, plutôt que par une mesure de la valeur sociale des bénéfices obtenus. Dans un autre cas, le niveau de l'incitation est établi en ayant d'autres objectifs en tête, comme la génération de revenus pour réaliser des objectifs de conservation apparentés.

5. Les taxes et les subventions sont particulièrement indiquées dans les cas où les droits de propriété ne peuvent enregistrer efficacement les coûts et bénéfices externes, ou lorsqu'il existe une préférence politique à l'effet de ne pas affecter de droits de propriété à un actif environnemental. Un exemple de la première situation : la perception d'une redevance sur l'utilisation d'une nappe d'eau souterraine; un exemple de la seconde serait l'imposition de frais d'entrée aux visiteurs d'un parc national. Les contraintes liées à l'utilisation des taxes et des subventions comprennent la difficulté d'établir le niveau optimal de la mesure incitative, leur vulnérabilité à la manipulation politique et une perte potentielle de compétitivité si d'autres pays n'appliquent pas de taxes ou de subventions aux mêmes activités.

(b) Droits de propriété et création de marchés

6. Les droits de propriété renvoient à une série de titres définissant les droits du propriétaire, ses priviléges et les limites imposées à l'utilisation de la ressource. Il y a diverses façons d'attribuer les droits de propriété, qui peuvent être individuels, d'État, collectifs, entre autres 5/. Les droits de propriété peuvent comprendre le droit de revendiquer un flux de bénéfices ou un flux de bénéfices potentiels à partir de la propriété d'une terre ou d'un élément d'actif. On peut aussi utiliser les droits de propriété dans la conception de mesures incitatives reposant sur les mécanismes du marché pour conserver la diversité biologique, comme dans le cas de droits de

5/ T. Tietenberg, *Environmental and Natural Resource Economics*, HarperCollins Publishers Inc., 1992.

développement échangeables et de servitudes visant la conservation. Dans ce cas, les programmes exigent souvent des investissements dans les infrastructures du marché, dans les institutions juridiques et administratives et dans un effort de sensibilisation du public. Les droits de propriété comprennent également les droits de propriété intellectuelle sur les ressources génétiques, bien qu'il n'en soit pas autrement question dans la présente note 6/. En outre, les nouveaux systèmes de droits de propriété exigent une nouvelle réglementation pour offrir un encadrement de règles ou de restrictions gouvernant l'utilisation de la ressource.

7. Des exemples clairs de droits de propriété applicables à divers aspects de la diversité biologique sont les biens qui peuvent être possédés et mis en marché privément, comme les populations de poissons, les produits de la faune (fourrures, cornes, peaux, etc.) le bois d'œuvre et les autres produits de la forêt, et le tourisme et les installations de chasse sportive. En fait, les problèmes surgissent quand on est en présence d'une absence générale de droits de propriété, comme dans les cas de ressources librement accessibles. Les progrès de la technologie de l'information, des communications, et la reconnaissance juridique des droits de propriété continuent d'accroître les possibilités de recourir à des mécanismes de création de marché pour répondre à l'absence de droits de propriété et aux problèmes environnementaux qui en découlent. Les exemples comprennent les quotas individuels transférables (ITQ) pour la pêche commerciale, les droits de développement échangeables, les droits échangeables de rejet d'effluents et de pollution atmosphérique, la prospection en diversité biologique, la mise en œuvre conjointe et le mécanisme de développement non polluant. Les programmes d'étiquetage et d'homologation sont une application de plus en plus importante des droits de propriété, qui permet à des producteurs de profiter de l'intérêt des consommateurs pour les produits «verts».

8. Pour que puissent fonctionner les mécanismes de création de marchés, la concession de droits de propriété s'accompagne généralement de restrictions quantitatives touchant la production ou la consommation. C'est le plus souvent le cas quand une certaine norme de conservation s'impose, comme pour la gestion des pêches, l'utilisation de l'eau douce, la pollution atmosphérique et les droits de développement. En ce cas, la réglementation gouvernementale impose des limites aux niveaux d'utilisation, et les droits sont accordés aux parties au marché, qui ont le droit de transiger entre eux. Le résultat de ces transactions est la concession de droits d'utilisation aux parties les plus efficaces (puisque les producteurs les moins efficaces devront acheter des droits, augmentant ainsi leurs coûts). Les mécanismes de ce genre créent une incitation à utiliser les ressources de manière efficace à l'intérieur des limites fixées par l'État.

9. Certains aspects de la diversité biologique qui sont porteurs de bénéfices substantiels pour les biens collectifs, comme la résilience d'un écosystème, les services fournis par un écosystème, les valeurs d'existence et la valeur d'options futures, subissent aussi les conséquences négatives de droits de propriété confus. Cependant, la diversité biologique et ses éléments constitutifs ont tendance à être caractérisés comme un mélange de biens privés et de biens publics, auquel cas la stratégie de la mise en lot peut s'avérer efficace, surtout si on lui accole des subventions pour soutenir l'octroi des bénéfices du bien public. Les études cas fournissent des

6/ Voir le rapport du Panel d'experts sur l'accessibilité et le partage des bénéfices (UNEP/CBD/COP/5/8).

exemples de subventions accordées à des pratiques de foresterie durables, ou pour la conservation de la diversité biologique agricole, afin d'octroyer des bénéfices qui pourraient autrement ne pas se concrétiser dans un marché libre.

2. Règlements et investissements

(a) Règlements

10. Les règlements comprennent les restrictions juridiques imposées à l'utilisation d'une ressource, comme l'accès au territoire d'une réserve, les limites quantitatives pour la récolte d'une espèce, la protection d'un patrimoine naturel environnemental (comme la quantité ou la qualité de l'air ou de l'eau). Un règlement fournit un bien commun qui ne serait par autrement assuré par le libre marché, comme un système de parcs naturels, la protection d'une espèce menacée, ou le service fourni par un écosystème tel que la qualité ou le débit de l'eau.

11. Les règlements sont généralement utilisés en lien avec des instruments reposant sur les mécanismes du marché. Les règlements ont entre autres pour objectif de prévenir les pertes irréversibles quand les instruments reposant sur les mécanismes du marché sont le mécanisme central qui contrôle l'utilisation de la ressource. En fait, la plupart, sinon tous les programmes sur les mesures incitatives reposant sur les mécanismes du marché présentés dans les études de cas comprenaient aussi une série de règlements visant à prévenir la surexploitation de la ressource par les forces du marché. À l'inverse, aucune des études de cas ne s'appuyait que sur la réglementation pour atteindre des objectifs de conservation.

12. Les faiblesses de l'approche réglementaire comprennent des coûts relativement élevés pour l'administration et l'exécution (en comparaison des instruments reposant sur les mécanismes du marché), et le manque de souplesse. Les coûts plus élevés s'expliquent en partie par les frais à engager pour obtenir de l'information sur l'état de la diversité biologique, ses utilisateurs, le niveau d'exploitation ou d'accès. Un autre problème de l'approche réglementaire tient à la nature complexe de la diversité biologique. Les règlements doivent être assez larges pour couvrir toutes les sources d'impact sur la ressource ciblée. En dépit de ces coûts, les règlements forment souvent un élément d'une importance cruciale dans un programme sur les mesures incitatives reposant sur les mécanismes du marché, comme le montrent les études de cas.

(b) Investissements publics et privés

13. L'expression investissements publics réfère à l'usage de fonds gouvernementaux pour fournir un bien public, en totalité ou en partenariat avec des investissements provenant du secteur privé ou d'autres organisations. Il ne s'agit pas d'une subvention parce que les investissements publics impliquent l'achat par le gouvernement (au bénéfice de la population) du droit de propriété d'une ressource, tandis que la subvention est un paiement ou un allégement fiscal en faveur d'un propriétaire qui conserve la propriété de la ressource. L'investissement public est utilisé pour acheter des terres et d'autres ressources à des fins de conservation, à titre d'indemnisation pour la perte de droits à des ressources, ou pour fournir des infrastructures et communiquer de l'information.

14. On peut encourager les investissements privés en appui à un programme sur les mesures incitatives en effectuant des investissements publics pour fournir un bien public ou pour appuyer à d'autres mesures incitatives. On en a un exemple dans le *Terra Capital Fund*, fonds privé d'actions en diversité biologique pour l'Amérique latine. Ce fonds a été créé par l'*International Finance Corporation* avec l'appui du Fonds pour l'environnement mondial (GEF) pour couvrir les coûts différentiels.

15. Le succès d'un programme sur les mesures incitatives dépend souvent d'un financement complémentaire public ou privé. Par exemple, la création d'un parc national pourra exiger des paiements d'indemnisation aux utilisateurs de la ressource dans des zones tampons, afin d'atténuer l'impact de leurs activités. Ou des infrastructures de marché peuvent être nécessaires au succès de l'introduction d'un nouveau système de droits de propriété. Les investissements privés peuvent souvent être attirés par la perspective de pouvoir offrir des biens susceptibles de donner un rendement financier, comme l'utilisation durable de ressources, le développement du tourisme, et ainsi de suite.

16. Un fonds pour l'environnement est un véhicule répandu d'investissement public. Le fonds peut être constitué à partir d'une subvention gouvernementale, de l'aide étrangère, de la vente de biens publics, de redevances ou de frais dédiés, de l'offre de conversion de la dette en faveur de la nature, et de contributions du secteur privé et des organisations non gouvernementales. Les fonds pour l'environnement fournissent un point de ralliement aux personnes intéressées à soutenir la conservation de la diversité biologique et peuvent être attachés à un parc spécifique, à un système de parcs ou à un pays. Les fonds pour l'environnement procèdent généralement à des investissements dans les biens publics, comme pour acheter et administrer le territoire d'une réserve, pour favoriser la sensibilisation et l'éducation du public, et pour soutenir d'autres activités qui nécessiteraient autrement un financement de l'État.

3. Mesures sociales et institutionnelles

(a) Information

1. La communication de l'information désigne les efforts pour faire connaître un programme sur les mesures incitatives et ses avantages tant aux parties concernées qu'aux responsables de l'élaboration des politiques et au grand public. Il arrive souvent que les coûts d'un nouveau programme sur les mesures incitatives paraissent plus élevés et plus immédiats que les bénéfices potentiels. Les futurs bénéfices de l'investissement dans la conservation sont souvent masqués par la nature complexe de la diversité biologique, par les variations dans les taux de réponse ou de réhabilitation, et par d'importantes valeurs intangibles. En comparaison, la perte de l'accès à une ressource est mesurable et sensible à court terme. Le défi dans un programme de sensibilisation du public consiste à accroître la perception de la valeur des bénéfices à long terme que poursuit le programme de diversité biologique. Ce défi devient plus difficile dans les pays en développement où les taux d'escompte sont généralement plus élevés (une augmentation du taux d'escompte réduit la valeur future d'un flux de bénéfices) et où les besoins immédiats des collectivités locales sont importants. Dans les pays en développement, le manque d'information sur les bénéfices potentiels de la conservation est souvent le plus gros obstacle à un programme sur les mesures incitatives.

2. Les stratégies pour offrir de l'information au public et le sensibiliser davantage comprennent l'éducation environnementale, le financement et la diffusion d'études d'évaluation, le développement communautaire, et des programmes de formation destinés aux parties concernées par la conservation. Les agences non gouvernementales font souvent preuve d'une grande efficacité quand il s'agit de sensibiliser le public aux objectifs de conservation au niveau de la collectivité, dans les parcs et les réserves, et même à l'échelle de l'ensemble de la société, grâce à leur publicité et à leurs campagnes de collecte de fonds. C'est ainsi que l'IUCN a créé un site web sur l'économie de la diversité biologique, qui fournit aux décideurs et au grand public une information à jour sur des problèmes tels que les mesures d'incitation, l'évaluation d'impact, l'estimation et d'autres sujets connexes (<http://economics.iucn.org>).

(b) Participation des parties concernées

3. La participation des parties concernées désigne la participation des parties intéressées à la conception et à la mise en œuvre de nouvelles mesures d'incitation. Elle répond à un double objectif : faire en sorte que les politiques soient socialement appropriées, et favoriser à leur endroit un sentiment d'appropriation. Quand tous les divers groupes concernés sont associés à la conception et à la mise en œuvre d'une politique, celle-ci devient un produit local et elle a plus de chances de réussir. La participation à la conception d'une politique crée un sentiment d'appropriation de cette politique chez les parties intéressées, qui les incite à en appuyer la mise en œuvre, la surveillance et l'application.

4. Pour favoriser la participation des parties concernées, les institutions doivent organiser et structurer la participation d'individus et d'organismes qui n'ont pas nécessairement déjà fait l'expérience d'être associés à la conception et à la mise en œuvre d'une politique. Ces institutions peuvent être des regroupements de propriétaires terriens, d'exploitants d'entreprises touristiques, de représentants des collectivités indigènes et locales, d'organisations non gouvernementales et de membres du personnel d'une agence gouvernementale, entre autres. La participation des parties concernées est un processus «de bas en haut» visant à inclure tous les groupes pertinents.

5. Là où les traditions de participation des citoyens aux processus gouvernementaux sont limitées, la participation des parties concernées peut se heurter à un obstacle. On s'attaquera au problème en mettant l'accent sur le développement des capacités et sur la communication de l'information, mesures qui doivent être socialement appropriées et répondre spécifiquement aux besoins locaux. Les programmes de ce genre sont coûteux et demandent beaucoup de temps, mais ils sont indispensables pour assurer un appui social aux nouvelles mesures d'incitation.

(c) Développement des capacités

6. Le développement des capacités consiste à investir dans les organismes de conservation et les parties concernées pour accroître leur aptitude à réagir positivement aux mesures d'incitation. Les parties intéressées n'ont souvent pas la formation, les connaissances ou les ressources nécessaires pour tirer parti d'un programme sur les mesures incitatives. Le développement des capacités offre à des parties intéressées, notamment à des gestionnaires au sein d'agences gouvernementales de conservation, de la formation, de l'équipement et un financement adéquat dans le cadre d'un programme sur les

mesures incitatives. Le développement des capacités comprend aussi des investissements sur le plan des infrastructures physiques et l'octroi de ressources adéquates pour les fonctions administratives. Le développement des institutions judiciaires, comme l'administration des revendications de droits de propriété, la capacité juridique et l'appui aux organismes d'exécution représentent d'autres aspects du développement des capacités.

7. Plusieurs pays, en particulier des pays en développement, tendent à avoir d'importants besoins en matière de développement des capacités. L'état de faiblesse de ces capacités peut s'expliquer par une longue tradition de contrôle administratif des ressources, par la confusion entourant les droits de propriété là où la coutume n'est pas reconnue en droit, par la méfiance à l'endroit du gouvernement et des initiatives étrangères qui limitent l'accès aux ressources. Investir dans la formation et en même temps communiquer l'information et favoriser la participation à la mise en œuvre du programme sont des méthodes tout indiquées de développement des capacités, dans ce genre de situations. Une population bien formée est en mesure de comprendre et de mieux appliquer des instruments et des règlements fondés sur les mécanismes du marché, et elle connaît mieux la planification et la gestion à long terme des ressources naturelles, car l'obligation de rendre compte met en valeur la responsabilité collective.

8. L'expérience montre qu'il peut falloir plusieurs années pour développer les capacités institutionnelles et modifier la compétence et la façon de voir d'un groupe nombreux, comme le personnel d'une agence, la population d'une collectivité locale, un regroupement de propriétaires terriens. Les coûts des programmes de développement des capacités pourront être réduits si les mesures d'incitation choisies sont socialement opportunes.

3. Mécanismes d'observance à prévoir

9. Dans plusieurs pays, l'ancienne façon de faire appliquer les lois et les politiques de conservation a été largement perçue comme injuste ou socialement inopportune. Ce fut le cas en particulier dans les pays en développement où les politiques de conservation ont été importées de l'étranger. En conséquence, les mesures d'exécution ont pris une connotation négative et ne sont pas souvent mises de l'avant comme outil de conservation. Par contre, lorsque les lois et les politiques de conservation sont indigènes et bénéficient de l'appui des parties intéressées, les mesures coercitives peuvent jouer un rôle important dans les programmes d'incitation. L'application de la loi augmente la probabilité que les programmes sur les mesures incitatives atteignent leurs objectifs socialement approuvés.

10. Le rôle de l'exécution ou de l'application de la loi consiste à faire en sorte qu'un programme sur les mesures incitatives soit respecté, de manière que les bénéfices et les coûts soient adéquatement internalisés. Quand les parties intéressées investissent en faveur de la conservation ou réduisent leur utilisation de la ressource, ceux qui contreviennent à la loi, les resquilleurs, peuvent dilapider les bénéfices. Les resquilleurs sont ceux qui ne participent pas aux programmes sur les mesures incitatives mais qui profitent quand même du programme et de ce que font les autres. Quand les bénéfices sont dilapidés (ou restent étrangers aux participants), l'incitation à participer diminue.

11. L'application ou l'exécution s'appuie à la fois sur des moyens formels et sur des mesures sociales. L'application formelle désigne les mécanismes

impatriaux, juridiques, faisant appel à une tierce partie. Ils comprennent les activités des forces de l'ordre, du personnel des parcs, des agences de réglementation, et le système judiciaire. Les mesures d'application sociales désignent les mécanismes informels d'application qui jouent sur la pression sociale et sur le choix de l'individu; quoique informelles, les contraintes sociales peuvent constituer un mécanisme plus opportun, et plus efficace, pour assurer l'observance des programmes de conservation. Le niveau de contrainte formelle requis est directement relié au degré d'appui social dont jouit un programme sur les mesures incitatives. Un programme sur les mesures incitatives bien conçu et socialement bien reçu entraînera des coûts d'application juridique moins élevés parce qu'il y aura moins de frictions au niveau des attentes de la collectivité et que la contrainte s'appliquera spontanément.

C. Étapes possibles dans la mise en œuvre d'un programme sur les mesures incitatives

1. Identification

1. La première étape dans un programme sur les mesures incitatives consiste à identifier la ressource ciblée, y compris l'aire géographique où elle se situe, l'éventail des groupes d'utilisateurs et de bénéficiaires, et ses atouts, autant que possible à partir de l'approche fondée sur les écosystèmes. L'identification comprend une évaluation pour vérifier si un programme de mesures d'incitation est justifié, compte tenu des autres priorités et de la rareté des ressources allouées à la conservation. Une évaluation préliminaire des coûts/bénéfices d'un programme peut s'imposer, encore que les données peuvent faire défaut. Une autre approche consiste à mettre en parallèle l'allocation des ressources nécessaires et les priorités nationales en matière de conservation de la diversité biologique.

2. On peut entreprendre des études d'estimation, à l'étape de l'identification, pour recueillir des renseignements sur l'étendue potentielle des bénéfices d'un nouveau programme sur les mesures incitatives. Les études d'estimation peuvent tenter de déterminer la pleine valeur de la diversité biologique, y compris ses bénéfices tangibles et intangibles (en incluant les valeurs sociales, éthiques, religieuses et autres en plus des valeurs proprement économiques). L'estimation pourra aider les décideurs à concevoir leurs instruments, et la diffusion des études d'estimation peut aussi servir à susciter un appui plus large de l'opinion en faveur des objectifs de conservation, dans le contexte d'un travail de sensibilisation du public.

2. Évaluation

3. L'évaluation désigne un diagnostic porté sur les causes institutionnelles (par exemple, politiques formelles, pratiques sociales, niveaux d'observance) de la surexploitation, de l'utilisation non durable, ou de la dégradation incontrôlée de la ressource ciblée. Il est possible qu'une seule mesure, telle une subvention à effets pervers ou l'absence de droits de propriété, se trouve au cœur du problème, mais les conventions sociales et les pratiques d'observance connexes auront germé autour de ce noyau. Il s'ensuit qu'il faut évaluer chacun des trois éléments constitutifs de l'environnement institutionnel qui régit l'utilisation de la ressource ciblée. Les décideurs devraient se rappeler que les pratiques sociales et les niveaux d'exécution peuvent être au moins aussi importants que les lois et les politiques économiques.

4. En plus de l'évaluation institutionnelle, une évaluation environnementale des politiques actuelles et des politiques proposées s'impose généralement. La décision IV/10 C de la Conférence des Parties traite de l'évaluation d'impact. Pour plus d'information sur l'évaluation d'impact, on peut consulter l'IUCN (<http://economics.iucn.org>).

3. Conception

5. Les éléments décrits ci-dessus à la section A devraient inspirer la conception du programme.

6. L'investissement financier devrait être calculé et faire l'objet de prévisions budgétaires à l'étape de la conception, en gardant à l'esprit que les mesures sociales et institutionnelles exigent un financement à long terme si on compte réussir à transformer les conventions sociales et les compétences. Les subventions servent parfois à combler l'«écart de rentabilité» entre la situation présente et les nouvelles mesures incitatives, pour aider à vaincre la résistance des participants au programme.

7. La conception du programme comprend normalement un mécanisme institutionnel pour faciliter la participation des intervenants, encore que dans plusieurs pays développés les institutions existantes sont adéquates. Ces institutions facilitent l'échange de l'information entre les décideurs et les intervenants qui auront normalement à animer les étapes de mise en œuvre et de surveillance.

4. Mise en œuvre

8. La mise en œuvre exige une approche à trois volets où l'on introduit ensemble le formel, le social et l'exécutoire. Un investissement dans des mesures sociales et institutionnelles peut précéder la mise en application des mesures formelles afin de développer les capacités administratives et les capacités d'application de la loi pour la mise en œuvre d'une nouvelle politique. Il est essentiel de sensibiliser et d'informer le public au moment de la mise en œuvre afin que les parties concernées soient bien informées des nouvelles politiques. La mise en œuvre est généralement un processus itératif qui se nourrit de la rétroaction des participants.

9. Il faut s'attendre à ce qu'il faille un certain temps aux parties intéressées pour accepter une nouvelle batterie de mesures incitatives, même si la conception du programme est socialement et économiquement rationnelle. Une nouvelle mesure d'incitation va modifier la répartition des coûts et des bénéfices pour certaines activités, ce qui risque de provoquer certaines résistances en attendant que le programme se soit imposé à l'usage. L'application formelle et la communication de l'information sont essentielles pendant cette période de transition. L'absence d'exécution ou d'application (juridique et sociale) en cette première phase critique du programme peut entraîner la dilapidation des bénéfices du programme, une perte de confiance au programme et son échec éventuel.

10. Les gouvernements sont invités à formaliser des partenariats à long terme avec des organisations non gouvernementales pour la réalisation de certains aspects de la mise en œuvre. Dans bien des cas, la mobilisation, la sensibilisation et la formation du public font justement la force des organisations non gouvernementales, et les gouvernements pourront améliorer leurs programmes sur les mesures incitatives et en réduire les coûts de mise

en œuvre en tablant sur les ressources et les talents de ces organisations. C'est ainsi que des collectivités travaillant en lien avec une organisation non gouvernementale pourraient aider au travail de surveillance et d'application de la loi.

5. Surveillance

11. La surveillance relève de l'évaluation continue d'un projet, et vise à établir si celui-ci atteint ses objectifs et à quel prix économique et social. Les parties concernées peuvent fournir de l'information sur ces questions, mais il peut être opportun de procéder à des évaluations scientifiques et économiques externes. La surveillance est à la base de la gestion adaptative, qui cherche à évaluer si des ajustements peuvent être apportés pour accroître les bénéfices et réduire les coûts du programme. On peut accroître les bénéfices d'un programme en l'étendant à un nombre plus important d'utilisateurs de la ressource; dans ce genre de situations, on peut obtenir une économie d'échelle si les coûts d'administration et d'application de la loi n'augmentent que de façon marginale.

II. MÉTHODE POUR IDENTIFIER LES INCITATIONS PERVERSES ET SOLUTIONS POSSIBLES POUR ÉLIMINER OU ATTÉNUER LEURS EFFETS NOCIFS SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE

A. Identification des incitations perverses

1. Introduction

12. Une incitation perverse est une politique ou une pratique qui encourage, directement ou indirectement, une utilisation de la ressource qui entraîne la dégradation de la diversité biologique. On peut distinguer trois grands types d'incitations perverses : les subventions gouvernementales préjudiciables à l'environnement; la persistance d'externalités environnementales; et les lois ou pratiques coutumières régissant l'utilisation de la ressource. Les subventions gouvernementales peuvent favoriser un déclin de la diversité biologique qui peut être chiffré sur le plan financier, et qui offre l'occasion d'une réforme politique dans le sens des objectifs de la Convention. Même s'il est nécessaire de corriger toutes les incitations perverses, on recommande de s'attacher d'abord à identifier les subventions gouvernementales qui ont des retombées négatives sur la diversité biologique.

2. Identification et quantification

13. Les subventions perverses touchant la diversité biologique sont des subventions gouvernementales aux producteurs et aux consommateurs, qui entraînent une augmentation de l'utilisation des ressources biologiques au-delà des niveaux durables. Il n'est pas facile d'établir le niveau durable, pour pouvoir ensuite mesurer l'effet d'une subvention perverse, mais il s'agit fondamentalement de découvrir dans quels cas la dégradation de la ressource dépend, directement ou indirectement, d'une subvention. De manière générale, les subventions diminuent les coûts ou augmentent les bénéfices qu'il y a à produire ou à consommer une ressource biologique, et peuvent prendre de nombreuses formes, comme l'indique le tableau 1.

Tableau 1Identification des subventions perverses 7/

<u>Type de subvention</u>	<u>Exemples</u>
Transferts directs en argent comptant	Subventions pour épouser des pertes, bonifications
Contrôle des prix du marché	Achats garantis, contrôle des prix, tarifs
Réduction du coût des intrants	Électricité, eau, engrains à prix réduit
Avantages fiscaux	Impôt différé, exemptions fiscales, taux spéciaux d'imposition
Coût d'emprunt réduit	Prêts de faveur, garanties d'emprunt, remise de dette

1. Ce ne sont pas toutes les subventions, cependant, qui ont un effet pervers sur l'environnement. Là où l'utilisation de la ressource se maintient à l'intérieur de limites durables en dépit des subventions, les retombées négatives sur l'environnement peuvent être minimes. De plus, il se peut que d'importants objectifs économiques et sociaux soient en jeu, comme un accroissement de la production alimentaire ou une distribution équitable de l'eau. L'identification et la suppression de subventions perverses devraient donc se fonder sur une évaluation complète de tous les effets écologiques, environnementaux, économiques et sociaux de la subvention en cause.

2. Un calcul approximatif indique que la valeur totale des subventions perverses pour l'environnement s'élève annuellement à quelque 1000 milliards \$ (tableau 2). Les trois quarts des subventions gouvernementales sont versées dans les pays de l'OCDE, soit 690 milliards \$, tandis que dans les pays qui ne sont pas membres de l'OCDE le total se chiffre à 260 milliards \$. Toutefois, la part du PNB que représentent ces subventions est plus élevée dans les pays qui n'appartiennent pas à l'OCDE (4,6 pour cent) que dans les pays de l'OCDE (3,6 pour cent) 7/. On ne compte pas ici les externalités environnementales brutes, qui atteignent 785 milliards \$ par année, sur lesquels près de 600 milliards \$ ont des retombées néfastes pour l'environnement. Certaines subventions sont bénéfiques à l'environnement, mais on estime qu'elles représentent une somme relativement peu élevée.

Table 2Subventions perverses, annuellement, à l'échelle mondiale (en milliards US\$)

Secteur	van Beers et de Moor 7/	Myers et Kent 8/

7/ Source: C.P. van Beers et A.P.G. de Moor, *Addicted to Subsidies: How Governments Use Your Money to Destroy the Earth and Pamper the Rich*, Institute for Research on Public Expenditure, La Haye, Pays-Bas, 1999.

8/ Source: N. Myers et J. Kent, *Perverse Subsidies: Tax \$s Undercutting our Economies and Environments Alike*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Canada, 1998.

Secteur	van Beers et de Moor ^{7/}	Myers et Kent ^{8/}
Agriculture	325	325
Transport	225	558
Énergie	205	145
Eau	60	60
Industries manufacturières	55	...
Foresterie	35	...
Mines	25	...
Pêches	20	22
Total	950	1,110

1. Les données qui supportent ces estimations ne sont pas de grande qualité. Les gouvernements n'ont pas l'habitude de colliger et de publier des données sur les subventions qu'ils versent. Celles-ci sont masquées par une myriade de programmes et peuvent prendre plusieurs formes, comme on l'a indiqué plus haut. Les paragraphes qui suivent identifient les formes les plus importantes de subventions perverses dans le secteur des ressources naturelles, et leur incidence sur la diversité biologique. Alors que la décision IV/10 A de la Conférence des Parties invite à mettre l'accent sur les terres arides, l'accessibilité et le partage des bénéfices, l'utilisation durable et le tourisme, il y a très peu de travaux de recherche qui examinent spécifiquement les retombées des subventions perverses dans ces secteurs. C'est pourquoi on examine ici l'état actuel des connaissances sur les subventions relativement à la diversité biologique en général.

3. Subventions à l'agriculture

2. Les subventions à l'agriculture se retrouvent dans les cinq catégories de subventions perverses évoquées au tableau 1, et elles forment la catégorie la plus importante de subventions perverses. Dans les pays de l'OCDE, les subventions à l'agriculture tendent à soutenir le revenu agricole, l'emploi et l'utilisation des terres. Ces pays subventionnent les producteurs au moyen de prix garantis, de paiements directs, par l'appui à l'exportation, et par d'autres mesures. Dans les pays en transition et en développement, les subventions à l'agriculture visent à accroître la production ou à assurer une consommation adéquate. Ces politiques comprennent habituellement des subventions pour les intrants (engrais, pesticides, obtentions végétales, irrigation, et recherche et vulgarisation) et des mécanismes de contrôle des prix du marché pour les consommateurs.

3. Les subventions à l'agriculture encouragent à la fois l'intensification et l'extensification de la production. Les subventions agricoles liées à des volumes de production sont sans doute les plus nocives à la diversité biologique, et on les retrouve surtout dans les pays développés. Elles peuvent prendre la forme de prix garantis (fixés au-dessus du prix du marché)

ou de transferts pécuniaires directs liés au volume de production. Les politiques fondées sur le volume de production créent une incitation à produire le plus possible, ce qui provoque une intensification et une utilisation accrue des intrants, et une extensification accrue des zones cultivées. Il faut remarquer, toutefois, que certaines subventions à l'agriculture ciblent des objectifs favorables à la diversité biologique, tels les programmes de la ceinture de verdure et les programmes de retrait obligatoire des terres en culture (présentés ci-dessous dans la section B)

4. Dans les pays en développement, on rend souvent les subventions gouvernementales pour les intrants agricoles responsables d'une surutilisation des engrains, des pesticides et de l'irrigation, et d'un rétrécissement de la base génétique des obtentions agricoles. Ceci accélère souvent l'intensification de la production, qui a pour conséquences la perte de la diversité génétique en agriculture, la dégradation des ressources du sol et des ressources hydriques, et la perte de la diversité biotique dans les zones cultivées. En outre, les subventions au débroussaillage ou au défrichage, dans plusieurs pays en développement, entraînent l'extensification des zones cultivées. L'expansion de l'agriculture vers de nouvelles zones est une cause majeure de perte d'habitats et de disparition d'espèces dans toutes les régions tropicales.

5. Les subventions à la recherche et au développement d'organismes vivants modifiés, quoique nécessaires au progrès de la biotechnologie dans de nombreux pays, peuvent aussi poser des problèmes de prévention des risques biotechnologiques.

4. Subventions à l'industrie forestière

6. Les principales subventions au secteur de l'exploitation forestière comprennent la vente de droits de coupe à un prix inférieur au marché (faible prix du bois sur pied), les avantages fiscaux, et les coûts d'emprunt réduits. Les frais de transport sont souvent subventionnés par l'octroi d'infrastructures (chemins d'exploitation), ou directement par une réduction du prix du transport par chemin de fer. Les subventions accordées à d'autres secteurs, tels que l'agriculture, les mines et la production énergétique (barrages hydroélectriques) peuvent aussi contribuer à accélérer la perte et la dégradation des forêts.

7. L'objectif des subventions à la foresterie est généralement de promouvoir le développement économique et la création d'emplois. Pour certains pays, les produits de la forêt sont une source de recettes d'exportation, et les subventions gouvernementales sont souvent conçues au service d'objectifs financiers à court terme. Dans d'autres pays, les subventions à l'industrie forestière sont hautement politisées et ne profitent qu'à un petit nombre d'individus influents.

8. Les études indiquent que les subventions à l'industrie forestière augmentent les taux de déboisement en rentabilisant une production de bois d'œuvre antiéconomique. Les estimations suggèrent que, dans certains pays tropicaux, les subventions provoquent des taux de déboisement deux et trois fois plus élevés que si on laissait jouer les mécanismes du marché libre. La chose est bien connue, le taux de déboisement des forêts tropicales amène à projeter des taux élevés de disparition d'espèces.

5. Subventions à l'industrie des pêches

9. Les subventions à l'industrie des pêches comprennent des paiements directs aux pêcheurs commerciaux pour le renouvellement et la modernisation de la flotte, l'octroi d'infrastructures comme les ports et les usines de transformation, le contrôle des prix du marché, la promotion des exportations, des avantages fiscaux et des emprunts subventionnés. En outre, plusieurs pays développés achètent des droits d'accès à des champs de pêche étrangers (dans les pays en développement, surtout en Afrique et en Amérique du Sud) au nom de leurs propres pêcheurs commerciaux. Les subventions à l'aquaculture sont également importantes en Europe et dans certains pays d'Asie.

10. Les subventions au secteur de la pêche sont conçues pour préserver le revenu et l'emploi face au déclin des pêches naturelles. L'expansion de la capacité de pêche a surpassé les niveaux durables de récolte dans la plupart des bancs de pêche du monde. Selon une estimation, au moins 70 pour cent des bancs de pêche à travers le monde sont soit exploités au maximum, soit surexploités et en déclin, soit protégés et en régénération. Les subventions gouvernementales pour accroître la capacité de la pêche commerciale face au déclin naturel de la ressource ont accéléré la surexploitation, augmentant du même coup la nécessité d'intervenir pour soutenir les revenus et l'emploi. Les subventions devraient donc être examinées dans le contexte de la gestion globale des pêches, en incluant le problème de la surpêche et de la capacité excédentaire, et des autres subventions ayant une incidence directe ou indirecte sur la diversité biologique marine et côtière.

11. On sous-estime peut-être l'étendue des dommages causés à l'environnement physique, aux récifs coralliens ou aux planchers océaniques par exemple, par certaines techniques de pêche. Par ailleurs, les exploitations d'aquaculture ont provoqué la pollution de l'eau, la dissémination d'agents pathogènes et la contamination toxique de l'eau.

6. Subventions pour l'eau douce

12. Les subventions pour l'eau viennent avant tout de ce que le gouvernement établit le prix de l'approvisionnement en eau en deçà de sa valeur normale. On dit que le prix de l'eau est en deçà de sa valeur normale quand le coût total de l'approvisionnement n'est pas recouvré au moyen des frais facturés aux usagers. La plupart des subventions profitent aux exploitants agricoles qui consomment 65 pour cent de l'approvisionnement mondial en eau douce, en comparaison de 25 pour cent pour les utilisateurs industriels et de 10 pour cent pour les ménages. La sous-facturation de l'eau d'irrigation représente la catégorie de subvention la plus importante, et compte pour plus de la moitié de toutes les subventions pour l'eau à l'échelle mondiale.

13. La surutilisation de l'eau a une incidence négative sur la diversité biologique en eau douce, en particulier dans les zones où les réserves d'eau sont mises sous tension. La diversité biologique est affectée négativement par la perturbation de l'hydrologie fluviale, l'atterrissement (siltation) des plans d'eau, le drainage des terres humides et des lacs, la construction et le remplissage de réservoirs, entre autres.

7. Subventions à d'autres secteurs

14. Les subventions aux mines comprennent l'exemption du versement des redevances pour le minerai extrait des terres publiques, des avantages fiscaux

et des externalités environnementales. Les retombées sur la diversité biologique incluent l'ablation accrue de la couverture terrestre et la contamination du sol et de l'eau.

15. Les subventions à l'énergie comprennent des subventions aux producteurs de charbon, de pétrole et de gaz, et d'énergie nucléaire, et les subventions aux consommateurs pour diminuer les coûts de la facture énergétique. Les subventions à l'énergie ont une incidence sur la diversité biologique avant tout à cause de la consommation accrue de combustibles fossiles, qui peuvent contribuer au changement climatique, aux pluies acides et à d'autres effets polluants.

16. Les subventions aux transports comprennent l'octroi par le gouvernement de routes et d'infrastructures, leur entretien, les services de contrôle de la circulation, les services policiers et les services d'urgence, et l'espace pour le stationnement en milieu urbain. Les subventions aux transports favorisent l'utilisation de l'automobile, ce qui a une incidence sur la diversité biologique en entraînant la perte d'habitats et la dégradation liée à la construction des routes et à la pollution (comme pour les subventions à l'énergie).

17. Les subventions à l'industrie manufacturière comprennent les subventions directes, les avantages fiscaux, les garanties d'emprunt et les emprunts à coût réduit, les achats gouvernementaux, la protection tarifaire et d'autres instruments. Les effets sur la diversité biologique sont plutôt indirects, à travers l'augmentation de la pollution ou des déchets industriels.

B. Possibilité d'éliminer ou d'atténuer les effets négatifs des incitations perverses sur la diversité biologique

1. Conversion des subventions perverses

18. Les façons possibles d'éliminer ou d'atténuer les effets nocifs des subversions perverses sur la diversité biologique comprennent la suppression des subventions perverses ou leur conversion en subventions à la conservation ou à l'utilisation durable. On peut être justifié de convertir une subvention perverse en subvention à la conservation si on a pour objectif de financer la biorestauration d'un milieu où les dommages à la diversité biologique ont été causés par des subventions perverses. Certaines stratégies d'élimination et de conversion de subventions ont bien fonctionné en pratique : quelque 5 pour cent des subventions perverses pour l'environnement ont été refondues par les gouvernements au cours de la dernière décennie 8/. D'ailleurs, la réforme des subventions perverses constitue sans doute l'option la plus efficace eu égard au coût dont disposent les Parties pour améliorer les mesures d'incitation économiques régissant la diversité biologique.

19. Plusieurs études de cas soumises au Secrétariat offrent des exemples de réussite pour les deux types de réformes des subventions perverses, et elles sont décrites plus en détail dans le document UNEP/CBD/COP/5/INF/14 (les cotes d'études de cas données ci-dessous renvoient à celles du document). C'est ainsi qu'en Europe certaines subventions à l'agriculture ont été modifiées pour indemniser les agriculteurs qui appliquent des mesures agro-environnementales, comme en Autriche (cas 24) et au Royaume-Uni (cas 41). De même, des subventions pour l'assèchement des terres humides, aux États-Unis (cas 42), ont été transformées en subventions pour la conservation des terres humides. L'étude de cas de l'OCDE (cas 42) a observé que, dans plusieurs

pays, les subventions à l'industrie de la pêche ont été transférées à d'autres programmes, tels des programmes de recyclage de la main d'œuvre.

20. Les programmes de retrait des terres en culture, qui ciblent des terres qui ont une valeur de conservation, ou qui imposent des pratiques de conservation, sont une autre façon dont on a transformé des subventions perverses en subventions à la conservation, dans plusieurs pays développés. En 1995, les agriculteurs des États-Unis ont ainsi soustrait à l'agriculture 202 000 kilomètres carrés (11 pour cent des terres arables), les agriculteurs de l'Union européenne 81 000 kilomètres carrés (11 pour cent des terres arables), et les agriculteurs japonais 7 000 kilomètres carrés (16 pour cent des terres arables) 8/.

21. Plusieurs pays en développement ont commencé à réorienter leurs politiques agraires pour atteindre des objectifs environnementaux. Par exemple, les subventions annuelles pour les engrains ont été ramenées de 732 à 96 millions \$ en Indonésie, de 178 à 2 millions \$ au Pakistan, de 56 millions \$ à zéro au Bangladesh, et de 48 millions \$ à zéro aux Philippines. L'Indonésie a également ramené ses subventions pour les pesticides de 85 pour cent à zéro, et interdit un certain nombre de pesticides; une partie des 126 millions \$ économisés par le gouvernement a été employée pour mettre au point le programme national de gestion intégrée des parasites. Depuis, des programmes de gestion intégrée des parasites ont été adoptés dans plusieurs autres pays d'Asie 8/.

22. Dans le secteur de la forêt, le Danemark (cas 27), la Finlande (cas 28) et la Nouvelle-Zélande (cas 37) ont transformé des subventions perverses en subventions à la conservation. En 1997, la Finlande a voté une Loi sur le financement de la foresterie durable, qui éliminait les incitations perverses à l'intensification forestière (subventions à la production et à l'exportation) pour les remplacer par des paiements discrétionnaires versés aux propriétaires terriens qui adoptent des pratiques environnementales. Le Danemark a refondé une loi de manière à autoriser l'utilisation non productive de forêts privées (par exemple, à des fins de conservation), et a octroyé des paiements aux propriétaires qui transforment leur forêt productive en réserve au sens strict. L'étude de la Nouvelle-Zélande (cas 37) montre que l'élimination d'une subvention pour le défrichage de terres à cultiver a entraîné des avantages particuliers pour la diversité biologique.

23. La conversion de subventions perverses en investissements pour la conservation est une occasion en or pour les Parties et les gouvernements. Une estimation récente fixait à 314 milliards \$ par année le coût de la conservation de la diversité biologique mondiale, soit moins du tiers des dépenses annuelles des gouvernements en subventions perverses. L'estimation comprend un système écologiquement représentatif de zones protégées (couvrant 15 pour cent des terres émergées de la planète), l'intégration de la conservation de la diversité biologique aux pratiques du secteur agricole, et la protection de la diversité biologique dans le cadre plus vaste de l'environnement paysager, en incluant les forêts et les zones côtières et marines. Le financement d'un programme mondial de zones protégées pourrait se réaliser si on réduisait les subventions perverses de 2 pour cent seulement, afin de réinvestir cette somme (21,5 milliards \$ sur 1000 milliards \$) dans la conservation. Ainsi, une réorientation relativement modeste des fonds dépensés en subventions perverses permettrait de financer de grands objectifs en matière de diversité biologique.

24. Toutefois, un dixième seulement des subventions perverses sont versées dans les pays en développement, même si les besoins de ces pays en matière de conservation de la diversité biologique sont proportionnellement plus importants. Par exemple, les besoins de financement pour des zones protégées dans les pays en développement constituent quelque 40 pour cent du total mondial. C'est dire que les efforts pour financer la conservation de la diversité biologique en réduisant les subventions perverses seront d'autant plus efficaces que les fonds seront redistribués des pays développés vers les pays en développement. Le mécanisme financier de la Convention sur la diversité biologique peut représenter le véhicule tout indiqué à cette fin.

2. Externalités

25. Comme on l'a dit plus haut, c'est par la conception et la mise en œuvre de mesures d'incitation qu'on peut s'attaquer le plus efficacement au problème des externalités, telles l'exploitation d'une ressource librement accessible, la pollution, ou celles qui sont causées par la surutilisation ou l'utilisation inappropriée des ressources. Les études de cas présentées dans le document UNEP/CBD/COP/5/INF/14 offrent des exemples de programmes semblables, et montrent comment il est possible de réduire la dégradation des ressources forestières, halieutiques et hydriques librement accessibles.

3. Réforme du droit

26. La réforme du droit ou des règles coutumières qui encouragent la surexploitation des ressources est une autre occasion de réduire ou d'atténuer les incitations perverses. Plusieurs pays ont des lois d'«usage bénéficiaire» qui obligent l'acquéreur à faire un usage productif de ressources telles que l'eau ou la forêt, par opposition à une utilisation de conservation. Un autre genre d'incitation perverse est créé par des lois qui imposent la protection d'espèces menacées sur les domaines privés, sans indemniser les propriétaires, ce qui crée une incitation à supprimer l'habitat de l'espèce en cause afin de se soustraire à l'application de la loi. Les occasions de réforme du droit ne sont pas mesurées avec précision, mais des données non scientifiques donnent à penser qu'elles sont largement répandues. C'est là un domaine que les Parties pourraient continuer d'explorer et d'étudier.

III. ACTIVITÉS DE SUIVI POSSIBLES, SOUMISES À LA CONSIDÉRATION DE LA CONFÉRENCE DES PARTIES

79. Douze Parties seulement ont répondu à l'appel de la Conférence des Parties sollicitant des études de cas sur les mesures d'incitation. Ce faible niveau de réponse de la part des Parties suscite quelque inquiétude, étant donné l'importance d'approfondir l'analyse des politiques actuelles, celle des options de conception et celle des pratiques exemplaires relativement au choix d'instruments à l'appui de mesures incitatives positives.

80. Face à ce manque d'information, la Conférence des Parties est invitée à examiner des moyens d'encourager les Parties à fournir ces renseignements à l'avenir, peut-être en ajoutant un soutien à la compilation d'études de cas dans la préparation des rapports nationaux aux fins de la Convention. Il faut remarquer que sa décision IV/10 A, paragraphe 2, la Conférence des Parties demandait aux Parties d'inclure de l'information sur la conception et la mise en œuvre de mesures d'incitation dans leur deuxième rapport national. La matrice contenue dans l'annexe I à la note du Secrétaire exécutif sur les deuxièmes rapports nationaux (UNEP/CBD/COP/5/13/Add.2), soumise à la

considération de la cinquième réunion de la Conférence des Parties, comporte des directives sur l'inclusion de renseignements relatifs aux mesures d'incitation.

81. La Conférence des Parties est invitée à demander au Secrétaire exécutif:

(a) de recueillir un complément d'information sur les instruments d'appui aux mesures d'incitation et sur leur performance, et de mettre au point une matrice identifiant la panoplie d'instruments disponibles, leur but, leur interaction avec d'autres mesures politiques et leur efficacité, en vue d'identifier et de concevoir des instruments pertinents d'appui aux mesures incitatives positives;

(b) de continuer à recueillir de l'information sur les mesures d'incitation perverses, et sur les moyens d'éliminer ou d'atténuer leurs effets nocifs pour la diversité biologique, et d'évaluer la façon d'appliquer largement ces mesures correctrices;

(c) d'intégrer des actions sur les mesures d'incitation aux programmes de travail thématiques et de veiller à leur synergie avec les activités sur l'utilisation durable, en soulignant que les mesures incitatives sont des éléments essentiels à l'élaboration d'approches efficaces en matière d'utilisation durable de la diversité biologique (recommandation V/12, paragraphe 4 du SBSTTA);

(d) de coordonner l'action sur les mesures d'incitation, y compris la conception et la mise en œuvre optimales d'instruments pour les mesures d'incitation, et l'identification et le contrôle des incitations perverses, avec d'autres ententes et organisations internationales intéressées à la diversité biologique, en remarquant spécifiquement que le plan de travail conjoint 200-2001 de la Convention sur la diversité biologique et de la Convention relative aux zones humides (UNEP/CBD/SBSTTA/5/INF/12) prévoit déjà l'étude des mesures d'incitation;

(e) au sujet des incitations perverses, le travail pourrait être coordonné avec l'OMC, étant donné que cette organisation dispose de règles précises à propos de certaines subventions.

83. Étant donné que des organisations telles que l'OMC, l'OCDE, l'IUCN, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et la Banque mondiale ont déjà leurs propres programmes de travail sur les mesures d'incitation, le travail de la Conférence des Parties pourrait se concentrer plus spécifiquement sur l'identification des conséquences pour la diversité biologique, en particulier dans le contexte de l'approche fondée sur les écosystèmes, dans le but d'intégrer ces problèmes aux activités des autres organisations. L'IUCN, en particulier, a mis au point une approche, fondée sur les écosystèmes, du problème des incitations perverses, approche qui pourrait représenter un cadre utile à étudier pour la Conférence des Parties (voir <http://economics.iucn.org>). En outre, les Parties à la Convention sur la diversité biologique devraient veiller à ce que la mise en œuvre du Protocole de Kyoto en vertu de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques se fasse en harmonie avec les objectifs de la Convention sur la diversité biologique.

84. Les Parties sont invitées à considérer, lors d'une prochaine réunion, une décision d'ensemble en faveur de l'utilisation accrue des instruments qui

appuient les mesures d'incitation positives, de même que sur l'élimination ou l'atténuation des effets négatifs des incitations perverses. La décision devrait être prise sur la base d'un exercice de cueillette d'information, en coordination avec d'autres ententes internationales et à la lumière de l'étude qui en sera faite en d'autres forums.
