



CONVENTION SUR LA DIVERSITE BIOLOGIQUE

Distr.
GENERALE

UNEP/CBD/COP/6/12/Add.3
14 février 2002

FRANÇAIS
ORIGINAL: ANGLAIS

CONFERENCE DES PARTIES A LA
CONVENTION SUR LA DIVERSITE BIOLOGIQUE
Sixième réunion
La Haye, 7-19 avril 2002
Point 17.6 de l'ordre du jour provisoire*

MESURES D'INCITATION

Rapport de synthèse des études de cas et bonnes pratiques sur les mesures d'incitation et des informations sur les mesures d'incitation ayant des effets pervers reçues des Parties et des organisations compétentes

Note du Secrétaire exécutif

I. INTRODUCTION

1. Au paragraphe 6 de sa recommandation VII/9 sur les mesures d'incitation, l'Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques (SBSTTA) avait appelé le Secrétaire exécutif à mettre, à la disposition de sixième réunion de la Conférence des Parties, les informations recueillies sur les mesures d'incitation ayant des effets pervers. Au paragraphe 9 de la même recommandation, le SBSTTA invitait:

“les Parties à soumettre études de cas et bonnes pratiques sur les mesures d'incitation et leur application à la sixième réunion de la Conférence des Parties. Cette importante information sur les mesures d'incitation sociales, juridiques et économiques devrait être mise à la disposition du Secrétaire exécutif avant la sixième réunion de la Conférence des Parties.”

2. Le présent document est un exposé des informations et études de cas sur les mesures d'incitation, dont les mesures ayant des effets pervers, qui ont été fournies au Secrétariat par des Parties et des organisations compétentes en réponse aux demandes du SBSTTA. L'information sur les études de cas et meilleures pratiques figure à la section II, tandis que l'information fournie sur les mesures d'incitation ayant des effets pervers se trouve résumée sous la section III.

3. Lors de ses troisième et quatrième réunions, la Conférence des Parties avait appelé les Parties à fournir des études de cas sur les mesures d'incitation. En réponse à cet appel, 44 études de cas ont été transmises au Secrétaire exécutif par des Parties, des Gouvernements et des organisations, et ce avant la

* UNEP/CBD/COP/6/1 et Corr.1/Rev.1.

cinquième réunion de la Conférence des Parties. Ces études de cas ont été résumées dans un document d'information préparé par le Secrétaire exécutif pour la cinquième réunion de la Conférence des Parties (UNEP/CBD/COP/5/INF/14). En outre, les informations sur les mesures d'incitation ayant des effets pervers, c'est-à-dire, sur les voies et les moyens d'identification et d'élimination ou d'atténuation de leurs impacts négatifs sur la diversité biologique, ont été résumées dans la note du Secrétaire exécutif sur l'analyse approfondie de la conception et de l'application des mesures d'incitation et qui a été préparée à l'intention de la cinquième réunion de la Conférence des Parties (UNEP/CBD/COP/5/15).

4. En outre, dans sa décision V/15, la Conférence des Parties avait demandé au Secrétaire exécutif de collaborer avec les organisations compétentes et de faire cet effort, au titre de premier pas, de collecte et de diffusion d'informations supplémentaires sur les instruments venant soutenir les mesures positives d'incitation et leur performance et de poursuivre la collecte des informations sur les mesures d'incitation à effets pervers, ainsi que sur les voies et les moyens permettant d'en éliminer ou atténuer les impacts négatifs sur la diversité biologique, en exploitant les études de cas et les enseignements tirés. Les informations fournies par les organisations, en réponse à la lettre du Secrétaire exécutif, envoyée en septembre 2000, sont résumées dans une note du Secrétaire exécutif sur les propositions de conception et d'application des mesures d'incitation, préparée et destinée à la septième réunion du SBSTTA (UNEP/CBD/SBSTTA/7/11).

II. COMPILATION DES INFORMATION REÇUES DES PARTIES ET DES ORGANISATIONS COMPETENTES: ETUDES DE CAS ET MEILLEURES PRATIQUES

A. Informations provenant des Parties

1. Communication du Canada

5. Le Canada a soumis un document intitulé «*Mesures d'incitation: Exemples d'études de cas, lignes directrices et bonnes pratiques*», résumant les plans et réalisations du Canada en matière d'utilisation des mesures d'incitation. Le document signale que, au Canada, divers niveaux d'organisations gouvernementales et non gouvernementales ont mis au point des programmes d'incitation pour la conservation agricole et des habitats, fournissant ainsi des mesures d'incitation et une assistance technique en vue de promouvoir des techniques pratiques de fermage bénéficiant à la fois à la vie sauvage qu'aux propriétaires des terres. Le document cite les exemples des programmes «*Ontario land CARE**» et «*prairie CARE*», le programme de l'Ontario pour la planification de l'agriculture écologique et l'*Ontario land stewardship programme*. Les mesures d'incitation visant à convertir les terres marginales cultivées en fourrage permanent ou couvert végétal sont accordées dans le cadre du programme "couvert permanent" de la Colombie britannique. ^{1/}

6. Les provinces et les territoires offrent un riche éventail de programmes d'incitation visant à protéger les terres considérées comme habitat important de la vie sauvage. Le document mentionne divers exemples comme l'*Alberta Buck for La faune et la flore sauvages Program*, le *Manitoba Critical La faune et la flore sauvages Habitat Program*, ^{2/} le *Saskatchewan Fish and La faune et la flore*

* CARE est l'acronyme pour "Conservation of Agriculture, Ressources and the Environnement"

^{1/} Pour en savoir plus, visiter le site: www.ducks.ca/habitat/pcare.html et www.agr.ca/policy/environnement/eb/public_html/pdfs/biodiversité/bioinit_cap.pdf

^{2/} Cf. www.gov.mb.ca/natres/la_faune_et_la_flore_sauvages/managing/cwhp.html.

sauvages Development Fund, le *Nova Scotia Habitat Conservation Fund* ^{3/} et le *Quebec Act Respecting Nature Reserves on Private Land*, destinés à promouvoir la contribution des propriétaires terriens à la conservation de la biodiversité.

7. En Ontario, divers programmes accordent des incitations fiscales (crédits d'impôt ou exonération fiscale) pour la conservation des terres aux participants qualifiés. A titre d'exemple, le Programme d'incitation fiscale pour la conservation des terres de l'Ontario (CLTIP) ^{4/} offre une exonération fiscale de 100% sur la partie éligible de la propriété. Autres programmes similaires : l'*Ontario Managed Forest Tax Incentive Program* (MFTIP) ^{5/} et l'*Ontario Farmland Taxation Policy Program*. Dans le cadre du Programme écologique de réforme fiscale de la Table Ronde nationale sur l'environnement et l'économie, des options ont été explorées afin de ré-orienter les programmes d'impôt et de dépenses de l'Etat pour soutenir l'**objectif** du développement durable, y compris sur des questions comme l'appauvrissement de la biodiversité et la protection des paysages écologiques. En 1999, les recommandations du *NRTEE Greening the Budget Committee* adressées au Ministres des Finances comprenaient une recommandation pour la protection et la conservation des espaces naturels en diminuant l'imposition des plus-values sur les dons écologiques par 50% et en créant un fonds de gestion de la conservation de l'habitat. ^{6/}

8. De nombreux groupes de conservation canadiens ont conclu des contrats de conservation avec des particuliers propriétaires terriens. Généralement, ces contrats donnent une partie des droits fonciers d'un propriétaire, qui l'accepte, à un groupe de conservation, l'autorisant, par ce faire, à limiter l'aménagement conformément aux dispositions de l'accord. En cas de chute de la valeur de la terre, en conséquence d'un tel contrat, le propriétaire peut obtenir une réduction fiscale sous forme de don équivalente au taux de la chute de prix.

9. Le don, par des propriétaires terriens privés, de terres écologiquement sensibles est un important outil de conservation des écosystèmes vulnérables et de la biodiversité. Deux-tiers de l'impôt sur des plus-values réputées associées à un cadeau écologique sont exonérés de l'impôt sur le revenu. A ce jour, plus de 300 cadeaux ont été faits, totalisant une valeur de plus de 35 millions de \$ US. ^{7/}

10. En entérinant le Code de conduite pour une pêche responsable du Canada, les exploitants du secteur de la pêche se sont engagés à prendre les mesures adéquates pour garantir une exploitation et une gestion des pêches responsable et durable afin de sauvegarder l'utilisation durable et rationnelle des ressources marines et d'eau douce du Canada, et poursuivre l'**objectif** de la durabilité écologique des pêches canadiennes. Le Code est, à présent, ratifié par les entreprises et les flottilles de pêche qui représentent plus de 80% de l'ensemble de l'activité halieutique commerciale du Canada.

11. Le Gouvernement fédéral vise, dans le cadre du *Habitat Stewardship Program*, à renforcer les activités de conservation existantes, et à encourager de nouvelles initiatives du genre, qui favorisent les bonnes pratiques en matière d'utilisation des terres et des ressources et qui veillent à la préservation des habitats – éléments vitaux pour la survie et la récupération des espèces menacées d'extinction. Pendant le

^{3/} Cf. www.gov.ns.ca/natr/la_faune_et_la_flore_sauvages/habfund/.

^{4/} Voir www.mnr.gov.on.ca/mnr/cltip/.

^{5/} Voir www.mnr.gov.on.ca/MNR/forests/mftip/home.htm.

^{6/} Pour plus d'informations, voir le site : www.nrtee-trnee.gc.ca.

^{7/} Pour plus d'informations, voir le site: www.cws-scf.ec.gc.ca/ecogifts/.

printemps 2000, le Gouvernement fédéral avait annoncé un nouveau financement du *Habitat Stewardship Program* à hauteur de 45 millions de \$US étalés sur cinq ans. ^{8/}

2. Communication de la Communauté européenne

12. La Communauté européenne a remis sa stratégie de la biodiversité et ses plans d'action thématiques de la Communauté européenne (sur les ressources naturelles, l'agriculture, les pêcheries et le développement et la coopération économiques). ^{9/} Les plans d'action analysent les instruments communautaires existants, leurs impacts positifs et négatifs sur la biodiversité, les réformes en cours et les réformes ou actions nouvelles qu'il faudra promouvoir ou mettre en œuvre afin de mieux intégrer les questions de biodiversité dans les politiques sectorielles de la Communauté européenne. A titre d'exemple, le plan d'action pour la conservation des ressources naturelles couvre un large éventail de domaines et de mesures réglementaires ou incitatives, classés sous quatre principaux *objectifs*, analysant les outils existants, et des modifications ou actions correctives nécessaires pour garantir l'atteinte de résultats plus positifs. Entre autres mesures à caractère social, économique et juridique, et les mécanismes de responsabilité, le plan d'action couvre l'éco-étiquetage et l'éco-audit, dont le rôle potentiel en tant que mesures d'incitation ne saurait être oublié.

13. Dans le cas du plan d'action sur l'agriculture, les principales dispositions de la Politique agricole commune (PAC) sont étudiées pour voir comment elles peuvent servir la biodiversité. Les dangers qui menacent la biodiversité et le raisonnement sous-tendant les mesures agro-environnementales sont identifiés, et les *objectifs* et échéanciers de mise en œuvre nécessaires à la réalisation des priorités du plan d'action sont donnés. Les deux autres documents (plans d'action pour la coopération et les pêches) fournissent une analyse de même type et des propositions de changement ou d'adaptation des instruments afin de renforcer les mesures incitatives de protection ou de restauration de la biodiversité.

3. Communication de Sainte-Lucie

14. Sainte-Lucie a communiqué quatre documents:

(a) Le document « *Mesures d'incitation* », qui, à titre d'introduction, énumère divers exemples de mesures d'incitation ayant des effets pervers puis présente une étude de cas sur les arrangements de partage des avantages dans la mangrove de Mankote (voir paras. 15-16 ci-dessous);

(b) Le document « *Mesures d'incitation utilisées dans les zones protégées par le St. Lucia National Trust* » présente des informations sur les mesures positives d'incitation utilisées dans la Gestion des paysages protégés de Praslin (voir para. 17 ci-dessous);

(c) « *Adaptation à un nouveau mode de vie – Zones de gestion marine et pêche* » (par Dawn D. Pierre), décrit une étude de cas sur la zone de gestion marine de la Soufrière (voir paras. 18-19 ci-dessous); et

(d) Au titre de document de référence aux *Mesures d'incitation utilisées dans les zones protégées par le St. Lucia National Trust*, visé à l'alinéa (b) ci-dessus, un Rapport national de Sainte-Lucie, présenté, à l'origine, à la première Réunion du dialogue des Caraïbes sur les tortues à écailles de la

^{8/} Pour plus d'informations sur le programme, voir le site :
http://www.speciesatrisk.gc.ca/sar/media/back2_e.htm.

^{9/} Voir: http://biodiversité-chm.eea.eu.int/convention/cbd_ec/strategy/BAP.html.

CITES, tenue à Mexico City, du 15 au 17 mai 2001, contient une présentation succincte du Plan national de gestion et des efforts de récupération des tortues de mer de Ste-Lucie.

Étude de cas: Les arrangements de partage des avantages dans la mangrove de Mankote

15. La mangrove de Mankote a été utilisée pour la production de charbon de bois depuis 1960. Lorsque Mankote a été déclarée zone protégée en 1986, du fait qu'elle était la plus grande zone limitrophe de mangrove, une initiative a été lancée à l'effet de sauver cette mangrove et préserver la source de revenus des producteurs du charbon de bois. Un plan de gestion pour cette mangrove a été adopté afin de respecter les utilisations et attitudes populaires qui lui sont associées, tout en impliquant pleinement les utilisateurs dans le processus de la prise de décision. Conséquence d'un dialogue très large, une série de règles devant régir l'utilisation durable de la mangrove a été arrêtée par la coopérative informelle des producteurs de charbon de bois et les agences gouvernementales de tutelle. La présence de la coopérative a permis aux autorités publiques de gérer la zone d'une manière économique par la mise en œuvre d'une stratégie associant entièrement les utilisateurs au lieu d'une intervention directe. La participation du groupe à ce projet a été en lien direct avec les avantages que ses membres ont pu obtenir grâce à leur implication, y compris une offre plus substantielle et plus sûre de bois de charbon.

16. Grâce à cette collaboration, dès les années 1980, la tendance à la dégradation générale du couvert végétal qui avait prévalu jusque-là a pu être stoppée et inversée. Les conditions ayant participé à cette inversion sont liées au glissement d'une politique d'accès ouvert à un régime de propriété commune. Ainsi, le plan de gestion représente une reconnaissance des droits des utilisateurs qui y tirent leur subsistance, en tant que parties prenantes, y compris ceux qui ne jouissent pas de droits légaux aux ressources qui y sont exploitées. Le principal enseignement que l'on peut tirer de cette étude de cas est que les projets intégrés de conservation-gestion disposent d'un excellent potentiel d'efficacité pour peu qu'ils puissent conduire à l'écartement des conditions d'accès libre et à la spécification des droits de propriété.

Étude de cas: Paysage protégé de Praslin

17. Des arrangements de partenariat ont été passés avec un propriétaire terrien et le groupe de développement communautaire du village situé près de Site naturel protégé de Praslin. Les recettes provenant des droits d'entrée des visiteurs sont partagées entre le groupe de développement communautaire et le propriétaire terrien, conformément à une formule mutuellement convenue. Plus encore, les fonds de projet servaient à développer et à renforcer les capacités des groupes communautaires pour leur permettre de gérer rationnellement et durablement leurs ressources et, partant, favoriser et promouvoir la culture de bon voisinage entre la zone protégée et la communauté. Le Trust a également pour politique d'accorder la priorité aux communautés voisines en matière d'emploi, autant à la phase d'élaboration du projet (laies forestières, etc.) que pendant la phase de gestion (guides; personnel d'entretien; gestion de site; bateliers, etc.). D'autres types de mesures positives d'incitation naissent de l'éducation écologique et des fréquentes réunions avec la communauté.

Étude de cas: La zone de gestion marine de la Soufrière

18. Lorsque la Zone de gestion marine de la Soufrière (SMMA) a été officiellement créée en 1995, les pêcheurs locaux avaient perdu leurs principales zones de pêche dans les récifs. Ils devaient attendre plusieurs années avant de pouvoir bénéficier substantiellement de la formation de zones de réserves nouvelles et activement protégées comme l'effet de réaction en chaîne est anticipé. Pour alléger les contraintes vécues par les pêcheurs de la Soufrière à l'époque et aider à réduire la pression de la pêche qui en a résulté sur les ressources du littoral, plusieurs initiatives ont été formulées. Il s'agit de l'offre d'une compensation financière temporaire et de droits de pêche limités, durant ces années difficiles. Un

plan de rachat de filet maillant a été formulé après qu'il a été établi que les filets maillants causaient des dommages importants aux récifs coralliens dans cette Zone. Des capacités de formation et un Fonds d'investissement ont été mis en place afin d'aider les pêcheurs à s'engager dans des activités autres que la pêche de littoral. La fréquentation, de plus en plus grande, de la SMMA par les propriétaires de bateaux de plaisance et d'autres a permis l'encaissement de revenus intéressants pour la SMMA (par la délivrance de permis d'accostage) et qui ont profité à la communauté de la Soufrière dans son ensemble (grâce au tourisme). La levée de droits d'utilisation a permis d'atteindre un niveau de financement presque auto-suffisant pour la zone de gestion marine.

19. Dans le cas de la SMMA, l'augmentation des stocks de poisson est visible parmi les populations non pêchées, chose qui est loin d'être le cas dans les captures de poissons des zones pêchées. Ainsi, les revenus engrangés à ce jour demeurent peu significatifs et dépendent principalement de l'arrêt total de la pêche dans les réserves. Le développement poussé des Zones de gestion marine, conçues pour mettre un frein à la dégradation et l'appauvrissement des ressources et résoudre les litiges entre utilisateurs par la mise en œuvre d'arrangements de co-gestion et la consultation entre toutes les parties prenantes, est envisagé dans le Plan national de gestion et des efforts de récupération des tortues de mer de Ste-Lucie.

B. Informations provenant des organisations compétentes

1. UICN-Union mondiale pour la nature

20. L'UICN a communiqué une liste de documents traitant de l'utilisation des mesures d'incitation dans la conservation de la biodiversité, y compris des informations sur les mesures d'incitation ayant des effets pervers, comme elle a remis une compilation de 31 études de cas sur les mesures d'incitation, les mesures de dissuasion et les mesures d'incitation ayant des effets pervers.

21. La compilation des études de cas sur les mesures d'incitation, les mesures de dissuasion et les mesures d'incitation ayant des effets pervers se trouve à l'annexe au présent document.

2. L'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE)

22. Le Secrétaire exécutif a reçu de l'OCDE un *Manuel d'évaluation de la biodiversité: Guide à l'intention des dirigeants*, qui est axé sur la nature des valeurs associées à la diversité biologique et les approches méthodologiques pouvant être adoptées pour affecter des valeurs pour les besoins de stratégie. La notion d'évaluation a été définie comme étant une mesure d'incitation dans le « *Manuel des mesures d'incitation pour la biodiversité. Conception et Mise en œuvre* » de l'OCDE (OCDE 1999). Ce nouveau manuel adopte une variété d'études de cas pour illustrer le processus d'évaluation dans les pays membres de cette Organisation:

(a) Australie: Estimation des flux environnementaux pour la réhabilitation des zones humides: modélisation d'une application de choix dans la Macquarie Valley;

(b) Autriche: Biodiversité, paysages et services des écosystème pour l'agriculture et la foresterie dans la région des Alpes autrichiens – approche d'évaluation économique;

(c) Canada: Application des techniques d'évaluation des dommages causés à l'environnement et d'évaluation des ressources dans la région atlantique du Canada;

(d) République tchèque: Evaluation appliquée de la biodiversité;

- (e) Hongrie: Perte de la valeur de la zone humide de Szigetköz causée par l'aménagement du barrage de Gab Ikovo-Nagymaros: application du transfert des avantages en Hongrie;
- (f) Norvège: Le plan directeur norvégien pour les ressources hydriques – un plan national coordonné pour les sources d'eau sans énergie hydraulique: évaluation appliquée de la biodiversité;
- (g) Suisse: Paiement directs de la biodiversité fournie par les agriculteurs suisses: interprétation économique de la décision démocratique directe;
- (h) Royaume-Uni: Evaluer la gestion de la biodiversité dans les forêts britanniques par la Commission forestière;
- (i) Royaume-Uni: Gestion intégrée du foncier – évaluation des avantages de conservation et de récréation.

III. COMPILATION D'INFORMATIONS PROVENANT DES PARTIES ET DES ORGANISATIONS: MESURES D'INCITATION AYANT DES EFFETS PERVERS

A. Informations provenant des Parties

1. Communication du Canada

23. La Stratégie forestière nationale du Canada pour la période quinquennale 1998-2003 a identifié un besoin pressant d'éliminer les mesures de dissuasion et de créer des mesures d'encouragement pour la gestion durable des petits peuplements forestiers. Le Cadre d'action prévoit, entre autres mesures, l'utilisation de mesures d'incitation pour investir dans la gestion du petit peuplement forestier y compris par l'imposition adéquate et des programmes de gestion du petit peuplement forestier. Plus encore, l'application de modifications idoines à la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu et à la fiscalité provinciale et locale ne peut que contribuer d'une manière constructive aux investissements et à l'escompte de résultats du développement durable des petits peuplements forestiers. ^{10/}

24. La communication canadienne fait référence également au «Utiliser la Loi portant impôt sur le revenu au Canada pour promouvoir la biodiversité et la conservation des terres vulnérables: Étude de cas canadienne sur les mesures nationales d'incitation fiscales pour la conservation de la biodiversité (étude de cas présentée au Groupe d'experts sur l'économie de la biodiversité de l'OCDE). Cette étude est désignée comme le Cas 26 dans le document d'information préparé pour la cinquième réunion de la Conférence des Parties (UNEP/CBD/COP/5/INF/14).

2. Communication de Sainte-Lucie

25. De nombreuses dispositions de l'Ordonnance portant Conservation de la forêt, du sol et des eaux de Sainte-Lucie (utilisation d'une circonférence limite et de redevances sur les prix du bois) contribuent à l'appauvrissement de la biodiversité des forêts et affectent négativement les divers écosystèmes forestiers et les bassins versants. Les réformes postérieures lancées en 1987 ont permis une importante réduction de l'achat du bois local et, partant, renforcé la gestion des ressources biologiques forestières.

^{10/} Pour de plus amples informations, visiter: http://nrcan.gc.ca/cfs/nfs/strateg/control_e.html.

B. Informations provenant des organisations compétentes

1. UICN

26. A un atelier de travail organisé par l'UICN à Gland, Suisse, du 22 au 26 avril 1996 sur le thème de "La science économique pour lutter contre l'appauvrissement de la biodiversité", une série d'études de cas et de documents de référence traitant de la problématique des subventions à effet pervers et de l'appauvrissement de la biodiversité ont été présentés, dont:

- (a) Norman Myers (1996): *Perverse Subventions*; ^{11/}
- (b) George Oyer et Juan Carlos Belausteguigoitia (1996): *Structural Adjustment, Market and Policy Failures: The Case of Maïs*; ^{12/}
- (c) Timothy Swanson (1996): *The Underlying Causes de la biodiversité Decline: An Economic Analysis*. ^{13/}

27. « *Perverse Subventions* » aborde la question de savoir lesquelles des subventions sont à l'encontre des intérêts à long-terme de la société, en analysant dans le détail le cas des subventions des pêcheries marines. L'auteur soutient que toutes les grandes pêcheries marine sont considérées comme étant sur-exploitées et que, si la pêche à l'échelle mondiale s'est multiplié par cinq depuis 1950, les captures ne cessent de diminuer comme peau de chagrin depuis 1989. Les subventions, dont l'*objectif* initial était la préservation des emplois des pêcheurs, exacerbent la situation en autorisant l'industrie halieutique à poursuivre son exploitation excessive des pêcheries en dépit de la baisse substantielle des prises annuelles. Par conséquent, on assiste aujourd'hui à une capacité d'extraction excessive dans l'industrie de la pêche. Plusieurs mesures stratégiques de lutte contre ce phénomène, y compris les subventions affectées au recyclage et à la réorientation professionnelle des pêcheurs qui ont perdu leur emploi du fait du déclin des captures — déclin induit par la diminution des stocks ou par le changement de stratégies, et pour introduire un nombre restreint de droits de pêche négociables pour les pêcheurs individuels.

28. Le document « *Structural Adjustment, Market and Policy Failures: The Case of Maïs* » analyse les effets des politiques d'ajustement structurel sur la diversité des cultures dans l'agriculture en traitant le cas précis du maïs au Mexique. Le gouvernement mexicain a introduit des variétés de maïs à haut rendement (VHR) dans le secteur agricole afin d'améliorer la productivité. En termes d'impact sur la biodiversité, le résultat a été un glissement des variétés traditionnelles de maïs vers les VHR et, par voie de conséquence, une perte de la diversité du maïs. Le principal problème est que les avantages découlant de la diversité des cultures ne sont pas internalisés dans le système du marché et ne sont, donc, pas pris en compte par les décideurs nationaux. Désormais, le pouvoir de direction devrait être au niveau le plus local et exercé en consultation avec les paysans locaux. Les politiques d'ajustement structurel dans le secteur agricole n'examinent pas toujours les effets au niveau micro-économique. L'un de ces effets peut être, à l'instar du cas du maïs au Mexique, l'appauvrissement de la biodiversité.

29. Le document « *The Underlying Causes of Biodiversity Decline: An Economic Analysis* » soutient que ce sont les acteurs économiques qui déterminent l'appauvrissement de la biodiversité ce qui

^{11/} Voir <http://biodiversitéeconomics.org/pdf/960401-18.pdf>.

^{12/} Voir <http://biodiversitéeconomics.org/pdf/960401-15.pdf>.

^{13/} Voir <http://biodiversitéeconomics.org/pdf/960401-08.pdf>.

permet de conclure que l'évaluation du déclin de la biodiversité appelle à une compréhension et une évaluation de ces acteurs économiques. Pour redresser le déclin de la biodiversité, il sera nécessaire de reformuler les mesures économiques d'incitation qui contraignent les sociétés humaines à opter systématiquement pour la reformulation du monde vivant de la manière dont elles le font.

30. Le site internet de l'Unité économique de l'UICN à l'URL <http://biodiversitéeconomics.org/> contient une somme de documents, dont:

(a) Ronald Steenblik (1998): *Subsidy reform: doing more to help the environment by spending less on activities that harm*; ^{14/}

(b) Ronald Steenblik, Gordon Munro (1999): *International Work on Fishing Subventions — an Update*; ^{15/}

(c) Andrea Bagri, Jill Blockhus & Frank Vorhies (2000): *Perverse Subventions and L'appauvrissement de la biodiversité*; ^{16/}

31. Le document "*Subsidy reform: doing more to help the environnement by spending less on activités that harm*" souligne l'importance de la poursuite de la réforme des politiques et des programmes du gouvernement qui donnent lieu à des subventions à effet pervers sur la biodiversité et pour encourager la communauté de conservation à développer davantage ses capacités à intervenir avec autorité sur cette question. Ce document passe en revue les déficiences créées par les subventions et les effets de ces dernières sur l'environnement, en général, et la biodiversité en particulier. Il passe ensuite aux mécanismes multilatéraux actuellement appliqués pour mieux gérer et allouer les subventions aux secteurs basés sur les ressources, en vue d'identifier les domaines qui nécessitent renforcement. La majorité des mécanismes utilisés à ce jour reflètent les tentatives de traitement des effets budgétaires et commerciaux de ces subventions. L'application de ces disciplines peut, en principe, permettre de réduire, à défaut d'éliminer, la plupart des mesures d'incitation conduisant à l'agriculture intensive, la surpêche et à cacher les dégâts. Or, les Gouvernements détiennent, d'usage, un considérable pouvoir de discrétion sur la façon d'interpréter ces disciplines; de trop grandes variations dans l'incidence des subventions, entre les nations, peuvent avoir d'importantes répercussions sur leurs effets sur des écosystèmes donnés. C'est en identifiant de tels liens, suggère ce document, que la société civile, notamment les organisations non gouvernementales écologiques, peuvent apporter leur meilleure contribution au processus de réforme du système de subventions.

32. Le document "*International Work on Fishing Subsidies — an Update*" se penche sur les activités, à l'échelle internationale, réalisées dans le domaine des subventions accordées au secteur de la pêche, en faisant référence notamment aux activités en cours de réalisation au niveau de l'OCDE, de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la Commission du développement durable, la Coopération économique Asie-Pacifique (CEAP) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

33. Le document « *Perverse Subsidies and Biodiversity loss* » examine l'impact des subventions publiques à la biodiversité. Il propose une "approche fondée sur l'écosystème" pour évaluer les impacts pervers des subventions et présente un tour d'horizon préliminaire de la documentation et des questions

^{14/} Voir <http://biodiversitéeconomics.org/pdf/topics-35-02.pdf>

^{15/} Voir <http://biodiversitéeconomics.org/pdf/topics-35-04.pdf>

^{16/} Voir <http://biodiversitéeconomics.org/pdf/topics-35-01.pdf>.

traitant ou intéressant l'approche fondée sur l'écosystème. Il propose, ensuite, un programme de travail sur les subventions perverses et l'appauvrissement de la biodiversité que l'UICN pourrait réaliser.

34. D'autres informations sur les mesures d'incitation à effets pervers sont disponibles la page économie de la biodiversité du site internet de l'UICN. ^{17/} Plus spécifiquement, ce site contient également un lien au projet de l'OCDE "Transition vers une pêche responsable". ^{18/} Plusieurs documents contenant des études de cas en soutien à cette approche peuvent être téléchargés. Les pays inclus dans les études de cas sont : l'Australie, l'Allemagne, le Canada, l'Islande, le Japon et la Nouvelle-Zélande.

35. Des monographies d'études de cas portant sur la fourniture de mesures d'incitation économiques à la conservation de la biodiversité par les communautés locales ont été produites par le Bureau régional de l'Asie orientale de l'UICN, dont:

(a) *Aspects économiques de l'implication de la communauté dans la gestion durable des forêts en Afrique de l'est et australe* (2001); ^{19/}

(b) Lucy Emerton (1999): *La Nature des avantages et les avantages de la Nature: Pourquoi la conservation de la faune et de la flore sauvages n'a pas bénéficié économiquement aux communautés en Afrique*; ^{20/}

36. Le document « *Aspects économiques de l'implication de la communauté dans la gestion durable des forêts en Afrique orientale et australe* » s'intéresse au niveau de réception, par les communautés, des mesures d'incitation économiques pour les impliquer dans la gestion durable des forêts en Afrique orientale et en Afrique australe. L'ouvrage dévoile que la gestion durable des forêts devrait générer, de manière tangible, des avantages économiques locaux suffisants et en des formes appropriées pour compenser les coûts d'opportunité de la gestion durable des forêts. Les décideurs et planificateurs économiques et forestiers accordent, en règle générale, une faible reconnaissance à la forte valeur économique des ressources forestières pour les communautés, ou aux coûts économiques locaux potentiellement élevés de la gestion durable des forêts. Comme le secteur forestier est peu valorisé dans tous les pays étudiés, il ne lui est accordé qu'une priorité modeste dans les politiques économiques et les stratégies de développement. Dans nombre de cas, les politiques économiques en Afrique orientale et australe ont fourni des mesures de dissuasion à caractère économique aux communautés dans la gestion durable des forêts. Cependant, les politiques forestières nationales ne se concentrent plus sur la protection stricte et la production commerciale pour aller à des approches orientées vers l'utilisation des ressources forestières dans la poursuite des **objectifs** de développement durable ainsi qu'aux avantages d'ordre économique pour les communautés locales. A cet égard, l'étude souligne l'urgente nécessité de fournir aux communautés des mesures d'incitation économiques pour leur permettre de participer à la gestion durable des forêts, y compris par l'identification et l'élimination des mesures économiques de dissuasion et des mesures d'incitation ayant des effets pervers que les politiques économiques sectorielles et macro-économiques accordent et qui font obstacle à la participation véritable des communautés dans la gestion durable des forêts.

^{17/} http://biodiversitéconomics.org/mesures_d'incitation/topics-35-00.pdf.

^{18/} <http://www.OCDE.org/OCDE/pages/home/displaygeneral/0,3380,EN-document-159-4-no-10-6610-0,FF.html>.

^{19/} Voir <http://biodiversitéconomics.org/pdf/topics-337-00.pdf>.

^{20/} Voir <http://www.biodiversitéconomics.org/pdf/topics-334-00.PDF>.

37. Selon l'ouvrage «*La Nature des avantages et les avantages de la Nature*», les approches de conservation de la vie sauvage axées sur la communauté sont typiquement fondées sur le principe que si les populations locales étaient associées à la gestion de la vie sauvage et qu'elles en tiraient un bénéfice économique, on serait dans une situation de «gagnant-gagnant» de sorte à préserver la vie sauvage et à renforcer la prospérité économique de la communauté. La plupart des tentatives de conservation de la faune et de la flore sauvages entreprises en Afrique orientale et australe pendant la dernière décennie ont suivi le même schéma visant à fournir des avantages en reversant une partie des revenus, engrangés par l'Etat et provenant de la faune et la flore sauvages, aux communautés, par le biais d'arrangements indirects de partage des avantages et d'activités de développement à la base – se traduisant principalement par la fourniture d'infrastructures sociales comme les écoles, l'approvisionnement en eau et les structures de santé publique. L'ouvrage postule que ces modèles basés sur les avantages s'appuient sur une compréhension parcellaire de l'économie de conservation communautaire et sur la nature des bénéfices provenant de la faune et de la flore sauvages. La question de savoir si les communautés disposent ou non de mesures d'incitation économiques pour conserver la faune et la flore sauvages, et si ces communautés se portent économiquement mieux ou non en présence de la faune et la flore sauvages, va au-delà du besoin de garantir qu'une partie des revenus provenant de la faune et de la flore sauvages leur est reversée au titre d'avantages de développement général et d'infrastructures sociales. Cela dépend, également, des coûts économiques de la faune et de la flore sauvages, de la forme dont les avantages de la faune et la flore sauvages sont reçus, des coûts et des avantages d'autres activités économiques qui concurrencent la faune et la flore sauvages ainsi que d'une variété de facteurs exogènes qui limitent, tous, la capacité des communautés à s'approprier les avantages de la faune et de la flore sauvages comme source tangible de subsistance. Le document conclut que des considérations économiques supplémentaires devraient être intégrées dans les approches, reposant sur la communauté, à la faune et la flore sauvages.

38. Le Programme d'économie environnementale de la Région Asie de l'UICN a produit, dernièrement, deux publications traitant des mesures économiques d'incitation et de la planification de la biodiversité (seront disponibles à la sixième réunion de la Conférence des Parties):

(a) *Une Bibliographie annotée de l'économie de la biodiversité: Méthodes, expériences et enseignements tirés* (2001);

(b) *L'économie dans les stratégies et plans d'actions nationaux sur la diversité écologique: analyse des expériences, enseignements tirés et perspectives* (2002).

39. Ces études ont été réalisées dans le cadre du Programme de soutien à la planification de la biodiversité (BPSP), un projet financé par le FEM et réalisé conjointement par le PNUD et le PNUE. Dans l'étude thématique, cinq études de pays ont été effectuées sur l'emploi de paramètres économiques dans les stratégies et plans nationaux pour la biodiversité, comparant le pays étudié par rapport à l'expérience régionale: Zimbabwe (Afrique du sud), Ouganda (Afrique de l'Est), Vietnam (Asie du sud-est), Pakistan (Asie du sud) et l'Equateur (Région des Andes).

40. La compilation des études de cas communiquées par l'UICN, que l'on trouvera à l'annexe, contient plusieurs exemples de mesures d'incitation ayant des effets pervers et de leur élimination:

- (a) La loi forestière des Seychelles;
- (b) La protection de la mangrove en Tanzanie;
- (c) Le régime foncier de Trinité-et-Tobago;

- (d) Le régime foncier en Myanmar;
- (e) Les dispositions régissant le défrichement des sols en Australie;
- (f) Réglementation des projets hydrauliques aux Etats-Unis d'Amérique;
- (g) Promotion de l'entreprise locale en Tanzanie;
- (h) Application de la législation sur les ressources naturelles au Vietnam;
- (i) Régime de contraventions aux Etats-Unis d'Amérique.

2. *Greenpeace International*

41. Greenpeace International a communiqué deux études (qu'elle a commandées) sur les mesures d'incitation ayant des effets pervers:

(a) *Fueling Global Warming: Federal Subsidies to Oil in the United States* (Douglas Koplow & Aaron Martin, Industrial Economics, Inc., 1998); 21/

(b) *Energy Subsidies in Europe. How Governments use taxpayers' money to promote climate change and nuclear risk* (Elisabeth Ruijgrok, Frans Oosterhuis, Institute for Environmental Studies, Vrije Universiteit, Amsterdam 1997).

42. Greenpeace International a également signalé un autre document publié par la Banque mondiale: *Subventions in World Fisheries, A Reexamination*. (Matteo Milazzo, World Bank Technical Paper No. 406, 1998); 22/

43. Le document "*Fueling Global Warming: Federal Subventions to Oil in the United States*" examine les subventions fédérales des Etats-Unis d'Amérique au pétrole, y compris les politiques spécialement conçues pour le secteur des hydrocarbures et une part proportionnelle de dispositions plus générales. Les auteurs mettent en exergue et quantifient ce soutien pour démontrer que les subventions continuent à jouer un rôle de premier plan dans l'économie américaine, et identifient les domaines nécessitant des réformes. Cette analyse couvre un large éventail de domaines subventionnés, dont les réductions d'impôt, le soutien à la recherche et le développement, des programmes de crédit subventionné, la protection de l'approvisionnement en pétrole, prix de vente de pétrole au-dessous du prix du marché, subvention du transport d'hydrocarbures et les responsabilités du secteur privé sont transférés au secteur public. Les auteurs ont également analysé les droits fédéraux sur les hydrocarbures puis les ont déduit de nos seuils de subventions, comme il convient, afin de dégager le montant estimé de subventions nettes. Quant aux subventions dont ils n'ont pu donner d'estimation quantitative, les auteurs les ont décrites sous un angle qualitatif.

44. L'ouvrage "*Energy Subsidies in Europe. How Governments use taxpayers' money to promote climate change and nuclear risk*" tente de quantifier les subventions directes accordées à différentes industries de production de l'énergie entre 1990 et 1995 en Europe occidentale: l'Union

21/ Voir <http://www.greenpeace.org/%7Eclimate/oil/fdsuiboil.pdf>.

22/ Voir http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/1998/04/01/000009265_3980624143705/Rendered/PDF/multi_page.pdf.

européenne et ses Etats membres, plus la Norvège et la Suisse. Les subventions directes sont définies comme étant des financements directs de la production, la consommation, la conservation et la recherche et le développement, ainsi que des réductions ou exonérations fiscales. Les subventions destinées aux combustibles fossiles (charbon, pétrole et gaz) en plus de l'énergie nucléaire (fusion et fission) sont comparées aux subventions accordées aux énergies renouvelables et à la conservation de l'énergie. Le rapport ne se veut pas une tentative de quantification des subventions indirectes, telles que les prêts à taux d'intérêt réduit, la fourniture gratuite de l'infrastructure et la limitation de la responsabilité pour les entreprises énergétiques en cas d'accident nucléaire, bien qu'une évaluation qualitative des principales subventions indirectes ait été fournie pour indiquer que celles-ci sont considérables. Les auteurs concluent que, si l'on souhaite améliorer la position compétitive des énergies renouvelables et de la conservation de l'énergie, il faudra réorienter les flux de subventions des combustibles fossiles et de l'énergie nucléaire au profit des énergies renouvelables et de la conservation de l'énergie (Matteo Milazzo, World Bank Technical Paper No. 406, 1998)

45. La troisième étude intitulée « *Subsidies in World Fisheries, A Reexamination* » argumente que la plupart des stocks de poissons à haute valeur sont entièrement ou excessivement exploités dans un sens biologique, et qu'en termes économiques la majorité des pêcheries mettent un effort de pêche excessif pour garantir les niveaux de production actuels. La mauvaise gestion semble être à l'origine de cette surpêche et de l'usage excessif des moyens de production. L'efficacité en matière de gestion des pêcheries se trouve ainsi affectée par les subventions accordées pour sauvegarder les revenus provenant de ce secteur. Le rapport examine le rôle de subventions en expliquant le désaccord entre l'effort de pêche et la capacité de production biologique, en s'appuyant sur des études de cas pour le Japon, l'Union européenne, la Norvège, les Etats-Unis d'Amérique, la Russie et la Chine. Le taux général des subventions accordées au secteur de la pêche dans le monde est estimé entre 14 et 20 millions de \$US annuellement, en fonction de la méthode d'extrapolation des cas étudiés. Comparés aux produits alimentaires, les montants totaux de soutien à la production halieutique (dont la protection du commerce mondial) sont élevés; ils sont du même niveau que les soutien mondial à la viande bovine, porcine et ovine. L'auteur conclut que les subventions constituent un facteur important de déstabilisation de l'utilisation durable des ressources de poisson sauvage dans plusieurs parties de la planète.

Annexe

COMMUNICATION DE L'UICN

A: Hamdallah Zedan
Secrétaire exécutif
Convention sur la diversité biologique
393 Saint-Jacques, Suite 300 Montréal, Québec, Canada H2Y 1N9

De: Environnemental Law Center
UICN – Union mondiale pour la nature
Godesberger Allee 108-112 D-53175 Bonn, Allemagne
Tomme Young, Chef du service juridique

Date: 25 février, 2002

Objet: Exemples de divers types de mesures d'incitation et de mesures de dissuasion

Le présent mémorandum vient en réponse à une demande générale pour des exemples de divers types de mesures d'incitation et de mesures de dissuasion, à caractère juridique ou créées par les textes de loi, et qui sont utilisées dans le contexte de la protection, la conservation et l'utilisation durable de l'environnement. Ce document ne comprend qu'un tour d'horizon de nombreux exemples, et demande à être élargi et expliqué de manière plus détaillée lorsque le temps et les fonds seront disponibles.

Ces exemples pourraient, à juste titre, apparaître, dans une certaine mesure, comme une simple liste, puisque peu de mesures d'incitation ont été cataloguées ou classées comme des "mesures d'incitation." En fait, dans de nombreux cas, les lois qui fonctionnent comme des mesures fortes d'incitation, de dissuasion ou d'incitation avec des effets pervers dans le domaine de l'environnement et de la biodiversité ont été créées pour des raisons totalement éloignées de leur impact d'incitation.

Dans chaque exemple cité, les aspects suivants ont été mis en exergue:

- l'**avantage** offert (ou "**anti-avantage**" dans le cas des mesures de dissuasion; "**préjudice redouté**" pour certaines *mesures d'incitation ayant des effets pervers.*)
- le **comportement** qui est encouragé, et
- l'**objectif** que le Gouvernement tente de promouvoir (ou, dans le cas des *mesures d'incitation ayant des effets pervers*, l'**impact** non recherché qui se produit comme conséquence de la mesure d'incitation.)

Définition: Il existe une différence nette entre "une mesure de dissuasion" et une sanction, quoique parfois difficile à définir. Comme on le verra plus loin, la "mesure de dissuasion" indique une mesure qui impose une charge financière (ou d'autre nature) supplémentaire sur la personne (physique ou morale) qui :

- Entreprend une action indésirable et illégale, ou
- N'entreprend pas une action souhaitée mais qui n'est pas obligatoire.

I. Mécanismes de mesures d'incitation destinés à promouvoir la conservation

A. Au plan international

Où: Convention sur la diversité biologique

Thème juridique: Dispositions relatives à l'accès et le partage des avantages

Description: Ces dispositions visent à donner la possibilité d'une rentabilité financière ou d'une autre nature tout aussi concrète pour les pays en développement ou à grande diversité biologique. Cet **avantage** est obtenu dans les pays où des entreprises économiques ou de recherche ont libéré une valeur spéciale des espèces ou des écosystèmes de la biodiversité du pays en question. Cet avantage est accordé pour encourager la conservation et le développement durable de la biodiversité (**comportement**) en faisant en sorte que ces activités paraissent profiter et bénéfiques aux pays (plus particulièrement aux communautés locales qui sont les plus proches de la réalité de l'utilisation et de la conservation de la biodiversité.) L'**objectif** est, naturellement, de ralentir ou stopper l'appauvrissement des habitats et le fléau de l'extinction.

Au départ, ces dispositions étaient perçues comme des mesures d'incitation à effets pervers, également— on pensait qu'elles allaient pousser un plus grand nombre d'individus à porter atteinte à d'importantes zones d'habitat en collectionnant des échantillons (l'**impact**). Par voie de conséquence, des initiatives majeures ont été prises, dès les premières années qui ont suivi la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED), pour formuler des lignes directrices pour la collecte de spécimens et échantillons.

Où: la FAO et le Secrétariat de la Convention internationale pour la protection des végétaux

Thème juridique: Normes internationales pour les mesures phytosanitaires (NIMP)

Description: Les normes internationales pour les mesures phytosanitaires (NIMP) ont été conçues pour encourager l'harmonisation internationale des mesures phytosanitaires (le **comportement**) qui faciliteraient un commerce sain tout en évitant le recours à de mesures injustifiées pour dresser des barrières commerciales (les **objectifs**.) Ces normes sont reconnues par l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'Organisation mondiale du commerce (Accord ASPS, voir 2.5 ci-dessous) comme étant le point de référence pour l'harmonisation internationale. Les gouvernements qui adoptent des mesures phytosanitaires conformément aux normes de la CIPV n'ont pas besoin de justifier leurs mesures avec une analyse des risques et sont, donc, à l'abri d'une contestation par leur partenaires commerciaux (l'**avantage**.)

Où: FEM

Observation: Les autorités nationales indiquent fréquemment qu'elles se sentent obligées de formuler des textes juridiques sur la biodiversité et de créer des agences (le **comportement**), car ce n'est qu'à ce prix qu'elles pourront demander à bénéficier des projets financés par le FEM (l'**avantage**.).

B. Mesures nationales et sous-nationales

1. Accès aux ressources naturelles et génétiques

Où: Costa Rica

Thème juridique: Contrat d'accès

Description: Le contrat entre Merck, une entreprise pharmaceutique américaine, et InBio, une entreprise semi-publique, porte sur l'acquisition d'échantillons de ressources biologiques et génétiques, pour usage commercial (destinés à la recherche pharmaceutique). Merck a convenu de rémunérer InBio qui lui fournira, en contrepartie, échantillons et extraits d'espèces forestières du Costa Rica et partager avec ce pays les droits issus de médicaments produits sur la base de ces échantillons (l'**avantage**). Il était attendu du Costa Rica de prendre une approche axée sur la conservation et la durabilité de l'utilisation de la biodiversité (le **comportement**) s'il recevait une valeur financière de sa biodiversité. Naturellement, l'**objectif** fondamental était la conservation, qui était renforcée par une clause stipulant que 90% du versement initial d'accès (en faveur de InBio) doit être utilisé pour financer des projets de conservation.

Source: "Merck-InBio Agreement (Merck) www.american.edu/ted/Merck.htm 8-11-00); voir également, Pernille Tranberg, 1996, "Unique biodiversity program in Costa Rica". Earth Times News Service. <http://csf.colorado.edu/elan/96/Feb96/0075.html> (8-11-00)

2. Mesures d'incitation axées sur l'affectation des sols et la gestion des ressources

Où: Seychelles

Thème juridique: Les forêts

Description: Une loi des Seychelles impose l'obtention préalable d'un permis pour la coupe d'arbres sur ses îles, comprenant notamment les arbres situés sur des domaines privés, quel que soit le zonage de ces terres, et que l'arbre soit indigène ou non. Cette disposition a fonctionné comme *mesure de dissuasion* afin d'atténuer l'impact de l'abattage des arbres (l'**objectif**) en imposant une condition réglementaire de laps de temps (l'**anti-avantage**) qu'il faudra satisfaire préalablement à l'abattage (le **comportement**).

Source: Seychelles, Loi forestière de 1992.

Où: Afrique du sud

Thème juridique: Zones protégées

Description: In Afrique du sud, le droit de l'Etat à protéger, voire évaluer, les conditions de conservation et les ressources naturelles situées sur une propriété privée est très limité. Pour optimiser la conservation et la gestion durable sur les grands domaines fonciers privés (l'**objectif**), une loi a été proposée à l'effet de permettre au propriétaire terrien de déclarer une zone forestière pour qu'elle soit « protégée » en vertu de la loi. En contrepartie d'une telle déclaration, qui permet à tel domaine d'être géré comme une zone protégée et qui permet une plus grande intervention des pouvoirs publics dans sa gestion (les **comportements**), le propriétaire terrien reçoit des avantages fiscaux et une mention spéciale dans les statuts d'utilisation des sols.

Source: Loi sur les forêts nationales de 1998, §§ 18, 51.

Où: Etats-Unis d'Amérique (Californie)

Thème juridique: Préservation des espaces agricoles ouverts

Description: Selon la loi de la Californie, le but de l'Etat consistant à préserver et protéger les utilisations agricoles de l'incursion des projets commerciaux, industriels et autres aménagements (l'**objectif**) est promu par l'introduction d'une servitude foncière à long terme. Les propriétaires terriens accordent à l'Etat une servitude de 40 ans par le moyen de laquelle la terre ne sera pas maintenue pour usage agricole uniquement (le

comportement). En contrepartie, le gouvernement convient d'une estimation (très faible) de la terre afin d'évaluer les impôts sur le foncier (**l'avantage**)

Source: Code du Gouvernement de Californie, § 65864, sqq. (la "Williamson Act.")

Où: Ghana

Thème juridique: Zones protégées

Description: Une proposition de modification de la loi ghanéenne devrait mettre fin à des problèmes persistants de l'exploitation publique des domaines forestiers locaux, et d'encourager la participation locale à la gestion et la protection de ces terres (les **objectifs**). Selon la loi ainsi modifiée, les propriétaires terriens et les communautés locales pourront déclarer "forêts réservées" – pour des objectifs comme la protection des espaces traditionnels et sacrés et, dans certains cas, la création de forêts communautaires. Cette déclaration doit être assortie d'engagements pour protéger ces espaces, et à prendre la responsabilité d'en assurer la surveillance et la gestion. Comme les populations locales entretiennent des rapports culturels et sociaux forts avec ces espaces, l'autorité chargée de gérer la forêt est considérée comme un **avantage**. Or, leur droit pour ce faire est soumis à la condition, sur accord de la communauté locale, d'appliquer les principes techniques de foresterie et des bonnes pratiques de la gestion forestière (les **comportements**). En cas de déclin de la qualité forestière, la communauté perdrait ces droits de suite.

Source: Projet d'amendement de la loi forestière, *appended to* Cirelli, M-T, *Legal Due Diligence—Ghana Forest Plantation Project (FAO draft, Sept. 1998)*

Où: Etats-Unis d'Amérique (documents juridiques fédéraux)

Thème juridique: Aménagement de "Brownfields".

Description: Les mesures d'incitation en matière d'utilisation des sols peuvent avoir des impacts écologiques et de conservation positifs dans certaines situations. Aux Etats-Unis d'Amérique, par exemple, une loi (qui sera abordée dans un autre contexte plus loin) prévoyait que le propriétaire d'une terre contaminée pourrait être déclaré responsable (parfois le prix à payer est très élevé) de l'élimination de la contamination, même quand il n'en est pas la cause, ou même s'il n'est même pas informé de l'existence de telle contamination. La conséquence sur la durée était que les acheteurs et les aménageurs des terres (y compris les aménageurs de projets industriels) évitaient l'acquisition de terres probablement contaminées par peur de la responsabilité qui s'y attache. Ce qui a abouti à une situation où les terres antérieurement inutilisées ("espaces verts") commençaient à recevoir toutes sortes d'aménagements fonciers, alors que les terres qui sont peut-être contaminées ("brownfields") restaient inutilisées, même lorsqu'il n'existe pas l'ombre d'une preuve de leur contamination. Un programme fédéral a été mis sur pied pour faire barrage à cette destruction des espaces verts (**l'objectif**). Il utilise un mécanisme particulier de protection juridique. Il offre des crédits d'impôt, une dispense de la responsabilité future, etc. (les **avantages**), aux promoteurs qui utilisent les *brownfields* pour leurs projets (le **comportement**), à condition qu'ils satisfassent un certain nombre de clauses de notification et de sécurité sur le projet. Un autre avantage accordé aux promoteurs dans ce type de situations découle du fait que la propriété supposée "potentiellement contaminée" est souvent située près des services et des installations de viabilisation et peut être achetée à un prix nettement inférieur à celui de la plupart des espaces verts.

Source: Bien que d'autres textes de loi aient pu être votés depuis, une bonne source de ce programme demeure la Publication USEPA No. 500-F-97-090 (1997); voir également 40 CFR, Part 7, subpart f (janvier, 1997)

Où: Tanzanie

Thème juridique: Mangroves

Description: En Afrique de l'Est (et ailleurs), les palétuviers sont vitaux pour la santé et la préservation des zones côtières humides qui constituent le principal espace de reproduction de nombreuses espèces marines et terrestres. Nombre de dispositions juridiques en Tanzanie promeuvent la protection du palétuvier (**l'objectif**), et ont un impact fort, quoique parfois négatif. Ces dispositions mettent l'accent sur l'importance de la protection de la mangrove et la recherche de solutions de rechange pour l'utilisation des palétuviers adultes et d'autres produits. Toutefois, la compréhension populaire erronée des lois a conduit certains à croire que toute terre qui contient ne serait-ce qu'un seul palétuvier deviendrait automatiquement une "zone protégée" en vertu de la législation tanzanienne. Cette interprétation erronée a donné lieu à des inquiétudes, liées à l'histoire récente de la Tanzanie car, dans le passé, la création de zones protégées avait pour conséquence le déplacement des populations vivant dans ces zones. Ainsi comprises, les dispositions tanzaniennes de protection du palétuvier constituaient des *mesures d'incitation à effets pervers* par lesquelles les propriétaires terriens et les utilisateurs estimaient qu'il était vital d'abattre tout palétuvier qui pousse sur les terres qu'ils possèdent ou exploitent (**l'impact**) pour éviter d'avoir à perdre leurs droits dans les terres touchées par ces dispositions (le **préjudice redouté**.)

Source: Samesi, Studies on Mangroves in Southern and Eastern Tanzania (titre exact non disponible) (Université de Dar Es Salaam, 1989.)

Où: Trinité-et-Tobago

Thème juridique: Régime foncier

Description: La problématique du régime foncier à Trinité-et-Tobago illustre parfaitement la situation des *mesures d'incitation à effets pervers*. Produit d'un combinaison de nombreux facteurs, la loi trinitadienne sur l'occupation illégale des terres de l'Etat protège excessivement les contrevenants ("occupants sans titre"). Dans un grand nombre de cas, la loi accorde aux occupants illégaux un droit de réclamation sur les terres publiques (y compris les domaines forestiers de l'Etat et les zones protégées) si ce sont eux qui les ont défrichées et plantées, y sont bâties des structures qu'ils auraient occupées pendant une durée déterminée. Pour expulser ces squatters, les autorités publiques devaient leur verser une indemnisation au titre des lois sur le domaine éminent. L'**objectif** de cette clause est, bien sûr, la protection des squatters – certains des citoyens les plus pauvres de ce pays. En termes d'**impact**, cependant, c'est essentiellement une mesure d'incitation au défrichement et à la plantation des forêts et d'autres domaines appartenant à l'Etat puisque ainsi ils pourraient demander une indemnisation ou titre de propriété sur ces terres (**l'avantage non intentionnel**).

Source: Regularization of Tenure (State Lands) Act; voir également Land Acquisition Act; Agricultural Small Holdings Act. Voir également Young, T., *Evaluation of Commercial Forest Plantation Resources and Legal Regimes of Trinidad-and-Tobago* (FAO 1994.)

Où: Myanmar

Thème juridique: Régime foncier

Description: Myanmar dispose des plus contraignantes *mesures d'incitation ayant des effets pervers* pour le défrichement des terres, de sorte que les droits fonciers peuvent être acquis (**l'avantage**) en affectant la terre à des usages productifs (le **comportement**). La loi promeut le défrichement des forêts (**l'impact**.) Cette situation découle du fait que la loi foncière fondamentale du Myanmar date de près de 100 ans. Si les agents du service des domaines déploient tous les efforts pour adopter des

règlements et d'autres directives afin de mettre en place un système fonctionnel et moderne dans le cadre de cette loi, une réforme sérieuse et de fond demeure une nécessité, puisque le langage direct des textes prévoit clairement des mesures d'incitation à effets pervers, qui doivent être suivies d'effet.

Source: Notification: Duties and Rights of the Central Committee for Management of Culturable Land, Fallow Land et Waste Land and Conferring the Right to Cultivate Land/Right to Utilize Land (Notification 44/91) (13 novembre 1991.)

Où: Canada

Thème juridique: Don de terres ou de droits fonciers à des fins de conservation

Description: La récente législation fiscale a augmenté l'avantage fiscal sur le don de la terre à des fins de conservation (autrefois limité à 20% de la valeur) et permet aux donateurs de terres de répartir leurs déductions sur une durée allant jusqu'à 5 ans. Ces dispositions ont un important impact financier (l'**avantage**) pour les propriétaires terriens à revenus moyens ou élevés et favorisent le don de terres à des fins de conservation (le **comportement**), avec une augmentation potentielle de la surface des terres affectées à la conservation (l'**objectif**). Ces clauses sont soutenues par d'autres dispositions imposant des pénalités si la terre initialement affectée à la conservation est ensuite reconvertie à d'autres usages.

Source: Modifications de 1996 à la Loi portant impôt sur les revenus de 1995 dans le cadre du *Ecological Gifts Program* (abordée in Rubec, C. "Using the Income Tax Act of Canada to promote Biodiversity and Sensitivity Lands Conservation" voir : <http://www.OCDE.org/env/> (1997)

Où: Australie

Thème juridique: Défrichement des terres

Description: Les dispositions australiennes relatives au défrichement des terres affectées à l'usage agricole fonctionnent comme des *mesures d'incitation à effets pervers*, encourageant le défrichement des terres vierges (l'**impact**). Selon cette loi, tout contribuable qui supporte des dépenses dans la "destruction et l'enlèvement de bois, scrub ou sous-bois indigènes à la terre...ressuage de marais ou de terres de faible élévation où telle opération améliore l'agriculture..." (le **comportement**) aura droit au remboursement des dépenses encourues (l'**avantage**).

Source: Loi portant assiette de l'impôt sur le revenu de 1936 s74 (a). Voir également Carter, M. "A Revolving Fund For Biodiversity Conservation in Australia" (1998) sur le site : <http://www.OCDE.org>

Où: Australie

Thème juridique: Meilleures pratiques de gestion des terres (exonération fiscale)

Description: En vertu de cette Loi, les propriétaires terriens qui passent des "contrats de patrimoine" avec l'autorité responsable de la conservation de la nature afin de protéger la végétation indigène, ont droit à des exonérations fiscales. Aux termes d'un contrat de patrimoine, le propriétaire s'engage à ne pas défricher la terre et à enlever la végétation indigène ni à y bâtir des structures ou entreprendre des activités susceptibles de porter atteinte à la faune et à la flore qui s'y trouvent sans l'accord écrit du Ministre de tutelle (le **comportement**), en contrepartie de certains avantages fiscaux (l'**avantage**). S'il décide de vendre la terre, le racheteur en titre sera tenu par la même convention. Si

le propriétaire terrien viole l'accord sans remédier audit manquement, il devra rembourser tous les impôts exonérés grevés d'intérêt.

Source: Loi portant Gestion de la végétation indigène, 1985, *voir également* de Klemm, C, et C. Shine, Wetlands, Water and the Law: Using Law to advance wetland conservation and wise use. (1999, UICN Environmental Policy and Law Paper No. 38 pg. 180 and 251)

2. Eviter de nuire aux ressources naturelles

Où: Etats-Unis d'Amérique

Thème juridique: Responsabilité environnementale

Description: Pour répondre au besoin de prévenir et/ou remédier aux dommages causés aux ressources naturelles, cette loi crée des mesures de dissuasion, sous la forme de risques de responsabilité à longue durée. Au titre d'une loi historique du «pollueur-payeur», la responsabilité financière pour les dommages causés par contamination (et le remède apporté au dommage et à la contamination) revient aux :

- (1) Personnes qui ont libéré ou déposé les substances contaminatrices (quelle que soit la date de l'événement),
- (2) Le propriétaire actuel du site objet de la contamination, et
- (3) La ou les partie(s) qui ont possédé la propriété depuis l'événement de contamination.

Selon ces dispositions, la date de l'événement de la contamination importe peu – les parties ne sont protégées par aucun texte ou limites. En ce qui concerne les ressources naturelles, cette responsabilité est élargie pour inclure une autre obligation d'indemniser l'autorité publique gardienne des ressources naturelles en question (y compris les zones protégées) pour tous les dommages causés à ces ressources.

Cette loi a créé une mesure de dissuasion des actions de contaminations, et est une incitation au nettoyage ou à la réparation de l'acte de contamination avant qu'il affecte d'autres individus, surtout avant qu'il cause des dommages aux ressources naturelles ou aux terres des populations autochtones. Si la plupart des déversement de contaminants sont illégaux, dans bien des cas, les activités qui en sont la cause ne le sont pas.

Ces dispositions de responsabilité augmentent substantiellement les coûts pour les personnes trouvées coupables d'avoir causé la contamination (la perte d'un **avantage**), créant ainsi l'obligation de :

- (i) Suspendre les activités associées avec le risque de contamination;
- (ii) Entreprendre ces activités de manière à réduire ces risques au minimum; ou
- (iii) Remédier à la contamination qui survient avant qu'elle n'affecte d'autres parties.

Tous ces trois **comportements** sont acceptables, puisqu'ils tendent tous vers la diminution du nombre et de la gravité des risques latents de contamination (l'**objectif**.)

Source: Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act, 42 U.S. Code §§ 9607(a)(C) et (f)(1).

Où: USA (fédérale)

Thème juridique: Pratiques agricoles

Description: Une mesure légale de dissuasion se trouve dans les dispositions américaines d'estimation des sanctions financières (l'**anti-avantage**) contre les

agriculteurs dont les pratiques agricoles se sont avérées défavorables à la conservation des zones humides ou causent l'érosion des sols (**comportement** à **combattre**). En privant de toute une gamme de mesures d'assistance financière fédérale à l'agriculture les agriculteurs qui convertissent les zones humides à l'usage agricole ou qui produisent des produits agricoles sur des zones humides converties, le gouvernement entend faire appliquer des pratiques agricoles qui protègent les zones humides (l'**objectif**).

Source: Loi fédérale sur la sécurité alimentaire de 1985 (dont les amendements au projet de loi agricole de 1990), Title 16 sec. 3821; voir également de Klemm, C. and C. Shine Zones humides, Water and the Law: Using Law to advance zone humide conservation and wise use (1999, UICN Environmental Policy and Law Paper No. 38 pg. 252)

Où: Afrique du sud

Thème juridique: Conservation des eaux et droits hydrauliques/Espèces exotiques envahissantes

Description: Une nouvelle loi adoptée en Afrique du sud aborde la question de la responsabilité sur les espèces exotiques de trois différentes façons, deux d'entre elles sont des mesures d'incitation:

Premièrement, la loi reconnaît que certaines plantes exotiques envahissantes (notamment celles qui ont "les pieds dans l'eau") peuvent consommer jusqu'à 2-3 fois plus d'eau que la même espèce dans une plantation bien gérée. Pour encourager les propriétaires terriens à contrôler ces espèces et en empêcher la propagation hors des herbiers gérés (l'**objectif**), la loi autorise l'application de critères en vertu desquels les propriétaires terriens peuvent se voir imputer la responsabilité de la réduction du débit de cours d'eau causée par des plantes exotiques envahissantes se trouvant sur leurs terres. Cette pénalité de type « utilisateur-payeur » (l'**anti-avantage**) sera levée pour financer l'enlèvement des plantes exotiques envahissantes dans le bassin d'alimentation. Son plus grand impact, cependant, peut être une mesure d'incitation, (i) encourageant les agriculteurs à surveiller les espèces exotiques ; (ii) s'assurer qu'elles ne sont cultivées qu'après une étude minutieuse et les précautions qui s'imposent, et (iii) donnant aux propriétaires terriens une motivation pour déraciner et détruire toute espèce végétale qui émigre hors des espaces sous contrôle (le **comportement**.)

Source: Loi hydraulique nationale, §§ 21, 26 (esp. (1)(m)), 36 voir également le site du Ministère des ressources forestières et hydrauliques à l'adresse suivante:

<http://www-dwaf.pwv.gov.za/projects/wfw/Legislation.htm>.

Cette loi crée une *seconde* mesure d'incitation, visant le même **objectif**. Elle autorise l'agence chargée de la gestion du bassin de retenue des eaux à endosser la responsabilité aux propriétaires des terres et à leur faire payer les coûts de réparation de la situation par cause des plantes exotiques envahissantes, et pour la "pollution des semences" survenant sur les terres d'autres personnes, induite par l'introduction d'espèces ou par défaut d'empêcher leur propagation. Ces dispositions créent un système de « responsabilité de plein droit » qui doit dissuader les propriétaires terriens d'adopter les **comportements** cités plus haut, afin de ne pas avoir à endosser des responsabilités et payer des pénalités (les "**anti-avantages**.")

Source: Loi hydraulique nationale, § 19, voir également le site du Ministère des ressources forestières et hydrauliques à l'adresse suivante : <http://www-dwaf.pwv.gov.za/projects/wfw/Legislation.htm>.

Où: Etats-Unis d'Amérique (pourrait avoir lieu dans n'importe quel autre pays pour peu que l'entreprise soit une multinationale)

Thème juridique: Polices d'assurance comme mesures d'incitation pour éviter les dommages d'activités commerciales et autres

Description: (Mesure de dissuasion). Les polices d'assurance, quand elles sont formulées à cette fin, peuvent constituer d'intéressantes mesures d'incitation permettant aux entreprises économiques de faire montre d'un sens écologique. Certaines de ces dispositions pourraient appeler à un éco-audit approprié comme préalable à toute demande d'indemnisation en vertu de la police d'assurance. Une disposition de la police limiterait la couverture des demandes en compensation avérées « soudaines et accidentelles », autrement dit, les demandes provenant de circonstances imprévues qui sont survenues si subitement qu'elles n'auraient pu être neutralisées ou limitées dans leurs effets, avant la survenue des dommages. Ces dispositions sont en contraste par rapport aux polices ordinairement souscrites qui, autrement, accèdent aux demandes d'indemnisation résultant d'une situation prolongée, comme le déversement continu de polluants, pour citer un exemple. Une telle police pourrait payer les demandes de dédommagement ou même les frais de réparation, lorsqu'une telle situation survient et occasionne des dommages par pénétration dans les nappes d'eau douce et en polluant les puits d'eau potable du voisinage. En refusant de couvrir les dommages écologiques imprévus, l'assureur renvoie tous les risques et coûts de dédommagement du préjudice subi du fait de telles actions (le **préjudice redouté**) à l'entreprise ou la personne physique. Ce qui l'encourage à rechercher et réduire les conditions écologiques imprévues (le **comportement**) avec comme résultante une plus grande sécurité écologique pour les sociétés humaines et l'environnement, tout en tenant l'assureur à l'abri de poursuite de responsabilité sur les opérations de nettoyage de grande ampleur et coûteuses de pollution de longue accumulation (l'**objectif**.)

Source: Voir, *par ex.*, Textron Inc., v Aetna Casualty and Surety Company, 754 A. 2d 742 (Rhode Island, June, 2000)

- I. Mesures d'incitation destinées à encourager d'autres formes de protection de l'environnement, la recherche, etc.

A. Sur le plan international

Où: CCNUCC

Thème juridique: Elaboration d'un système d'émissions crédit et émissions-négociation

Description: Cette convention regorge de mesures d'incitation et de propositions de mesures d'incitation, et dont certaines peuvent avoir un impact évident sur la conservation et la biodiversité. Les dispositions les plus substantielles sont celles qui traitent de la plantation et de la restauration des forêts dont l'existence physique piège le carbone – précurseur d'un gaz à effet de serre – sous le sol. Certaines de ces propositions donneraient lieu à des crédits de réduction des émissions (l'**avantage**) pour les activités de séquestration du carbone comme la plantation d'arbres (les **comportements**). Il reste encore à déterminer si ces dispositions créent un programme positif de séquestration ou des mesures d'incitation à effets pervers. Certains pensent qu'un programme de séquestration du carbone aiderait à lutter contre les problèmes causés par les émissions de carbone (l'**objectif**), alors que d'autres estiment que l'existence d'un tel programme causerait de nombreux autres problèmes:

- ◆ Aux écosystèmes naturels (dont une prolifération de plantations forestières à culture unique et d'autres activités qui portent atteinte à la biodiversité,
- ◆ Aux résidents locaux (limitation de l'utilisation des forêts dont leur subsistance dépend, limitations aux modes de vie traditionnels et aux opportunités), et
- ◆ A l'environnement (en accordant aux pays à taux élevés d'émissions la possibilité d'éviter les mesures de réduction véritable des émissions) (les **impacts**) sans pour autant apporter aucune amélioration dans le scénario climatique.

B. Sur le plan national

Où: Etats-Unis d'Amérique

Thème juridique: Crédits d'impôt pour la recherche et le développement

Description: Le mécanisme fiscal et le crédit d'impôt peuvent être des mesures d'incitation effectives dans nombre de situations, y compris dans le cas d'un crédit (l'**avantage**) accordé pour couvrir les frais de "la recherche et du développement" (le **comportement**). Cet outil peut avoir une valeur de conservation, lorsque l'accès au crédit est réservé à certains types de recherche et de développement (ex., outils de conservation et de développement durable.)

Source: Tax and Accounting Software Corporation v. Etats-Unis d'Amérique, 111 F. Supp. 2d 1153 (N.D. Okla., July 31, 2000) (exemple général du principe uniquement. Dans ce cas le crédit R&D ne se limite pas aux emplois de conservation.)

I. Mesures d'incitation sectorielles (Développement durable)

1. Afforestation et repeuplement

Où: Gambie

Thème juridique: Propriété des arbres

Description: Dans nombre de pays, la propriété des arbres sur des terres privées ou autres est une question sensible et difficile. Même lorsque c'est le propriétaire/exploitant lui-même qui a planté les arbres, il peut ne pas avoir un droit illimité à leur exploitation/gestion. La loi proposée en Gambie vise à encourager la plantation d'arbres (l'**objectif**) en disposant clairement que toute personne, habilitée de droit pour ce faire, qui plante un arbre (le **comportement**) en devient propriétaire (l'**avantage**).

Source: Forest Bill, §§ 6 and 7. Des dispositions similaires se trouvent dans la loi du Malawi (Forestry Act, § 37), du Soudan (Forestry Act, §8(2) et de Zanzibar (Draft Forestry Act, § 67.)

Où: Népal

Thème juridique: Gestion communautaire des forêts

Description: A l'instar de nombreux autres pays, le Népal a mis en place un programme détaillé de Gestion communautaire des forêts, pour répondre à un certain nombre de problèmes de taille. Assignée plusieurs objectifs : allègement de la pauvreté, élimination des pratiques non durables d'exploitation forestière, halte à la déforestation et à l'appauvrissement des habitats forestiers et renforcement de l'efficacité des zones protégées (les **objectifs**), cette loi prévoit des droits spéciaux d'exploitation des forêts aux communautés locales. Les communautés qualifiées ont le droit d'exploiter et vendre les produits et bois de forêts en respectant un ensemble de normes (les **avantages**).

Pour prétendre à qualification, la communauté doit se constituer en « groupe d'utilisateur » reconnu légalement avant d'entreprendre la gestion et le reboisement de la zone forestière qui lui a été allouée (le **comportement**.)¹

Source: Forest Act 2049 (1993), §§ 30, 41-43; Forest Regulations 2051 (1995) §§ 39, et seq.; Buffer Zone Management Regulations 2052.

NOTE: Plusieurs pays élaborent des programmes et des mesures d'incitation axées sur la participation communautaire et la participation de la communauté aux avantages financiers fournis par les forêts, les zones protégées et/ou des espèces spécifiques ou écosystèmes. (*Voir, ex., discussions in Gurung, C.P., People and their Participation: New Approches to Resolving Conflicts and Promoting Cooperation* (World Congress on National Parks, 1992); Kern, E. and T. Young, *Trends in Foresterie Law – Asia and the Pacific* (FAO 1998) at 112-117; Lindsay, J.M., *Designing Legal Space: Law as an Enabling Tool in Communauté-based Natural Resource Management*, (Exposé présenté à l'Atelier de travail international sur la gestion des ressources naturelles basée sur la communauté, de la Banque mondiale, Washington, D.C., 1998); Young, T., *Trends in Foresterie Law – Anglophone Africa* (FAO 1999); .)

(D'autres pays utilisent des méthodes plus directes, y compris le paiement direct des activités de le reboisement et pour les services de gestion des forêts et zones protégées. Comme il semble s'agir ici de la sous-traitance de ces services, et non pas d'un système véritable d'incitation, ces dispositions ne sont pas abordées dans le détail.)

Où: Chine

Thème juridique: Gestion communautaire et privée des forêts

Description: Dans ses efforts d'utilisation de mesures d'incitation pour encourager le reboisement, la Chine a été « coincée » par l'histoire. A l'instar de la plupart des mesures d'incitation au reboisement, le programme chinois n'a donné que des résultats mitigés, faisant miroiter en revanche la promesse de bénéfices financiers devant découler de la vente future des produits forestiers en bois et hors bois. Bien que, culturellement, les Chinois reconnaissent la valeur des avantages sur le long terme, les actions antérieures du Gouvernement, comme les ré-affectations des terres, ont laissé nombre de citoyens dubitatifs quant aux mesures d'incitation de l'Etat, surtout là où existe un long cycle temporel entre l'investissement (temps et effort de reboisement) et l'arrivée des profits. La foresterie est un exemple classique de l'investissement à rendement éloigné dans le temps; dans certains domaines, et pour certaines espèces, le cycle croissant peut atteindre entre 50 et 90 ans.

Diverses idées ont été avancées pour résoudre ce problème et encourager le reboisement à l'échelon local (l'**objectif**.) Une de ces solutions consisterait, à titre d'exemple, à utiliser les mécanismes financiers (contrats, garanties, etc.) qui auront à être passés entre les groupes communautaires/particuliers, etc. et un garant ou une institution autonome. Un tel mécanisme pourrait fournir une assurance financière ou d'une autre nature aux groupes et individus qui s'engagent à la foresterie communautaire ou privée. Ils recevraient l'assurance que les droits fonciers et les intérêts qu'ils reçoivent

¹ Des plaintes ont été émises selon lesquelles seules les domaines forestiers les plus dégradés ont été offerts par ce programme.

seront garantis pour une durée déterminée (suffisamment longue pour leur permettre de tirer des bénéfices raisonnables de leurs efforts d'afforestation et de reboisement, sans pour autant s'éloigner de, ou abandonner, les principes de gestion durable). Une telle garantie ou assurance (l'**avantage**) devra encourager la réalisation de programmes forestiers communautaires ou privés (le **comportement**.)

Source: Voir Young, T., *Chine, Mongolie, Myanmar, Vietnam: Legislative Support for the Transition of Forestry Activities to Market-oriented Operation* (FAO, 1998.)

Où: Mongolie

Thème juridique: Confiance d'investissement dans la Gestion forestière privée

Description: Un des problèmes qui émergent du passage d'une économie planifiée à l'économie de marché est celui de la confiance des investisseurs. Dans bien des cas, dans les systèmes planifiés, les agriculteurs et les forestiers étaient certains que l'Etat achetait toutes leurs récoltes, bois et produits forestiers, tant que la production était conforme à ce qui était prévu dans le plan central. La conversion à l'économie de marché a vu la disparition de ces garanties (ou, brusquement éliminées dans certains pays) dans leur totalité ou en partie. Conséquence de cette mutation : les exploitants forestiers avaient peu, ou aucune, garantie de recevoir des bénéfices ou des revenus sur leur investissement. En règle générale, les nouveaux investisseurs issus des pays participants disposent de capitaux trop maigres pour pouvoir investir de manière conséquente, et donc de pouvoir prévoir des revenus de leur investissement sur une période précise.

Si la nécessité de mettre les investisseurs en confiance est un problème que la législation ne peut régler par elle-même, il y a lieu, néanmoins, de formuler et faire connaître une assise juridique qui s'emploie à promouvoir l'objectif de développement d'un secteur forestier privé, utilisant des principes forestiers durables (l'**objectif**). Une proposition, à titre d'exemple, serait de créer des garanties juridiques limitées, racheter les accords et d'autres programmes juridiques afin de fournir quelque assurance d'un revenu minimum, au moins (l'**avantage**). De telles garanties devraient encourager les particuliers, les communautés et les entreprises naissantes à s'engager dans les opérations de gestion durable des forêts. Un élément de l'utilisation de ce type de garantie est l'engagement des sylviculteurs à restaurer les forêts, leurs écosystèmes et les pratiques durables (le **comportement**).

Source: Voir Young, T., *Chine, Mongolie, Myanmar, Vietnam: Legislative Support for the Transition of Forestry Activities to Market-oriented Operation* (FAO, 1998.)

1. Autres questions forestières

Où: Trinité-et-Tobago

Thème juridique: Exploitations et concessions forestières

Résumé: Les changements proposés à la structure administrative et réglementaire à Trinité-et-Tobago visent à résoudre un certain nombre de problèmes du système étatique de plantation forestière. Selon le système en vigueur, les sylviculteurs commerciaux (une entreprise semi-publique, en particulier)² se sont vu accorder un

² Ce document n'aborde pas les nombreux impacts des mesures d'incitation de l'utilisation des organes semi-publics.

permis spécial pour exploiter le bois de teck, à condition qu'ils se conforment à une longue liste de conditions, comprenant (i) n'abattre que les arbres marqués dans une zone déterminée; (ii) payer pour les arbres coupés, et (iii) respecter les règles d'exploitation et d'enlèvement protégeant l'environnement. Bon nombre de ces conditions ne sont pas du tout respectées, et la plupart d'entre elles ne sont respectées que dans une durée très courte de temps. On mentionnera, notamment, que les arbres sont souvent transportés avant même qu'ils soient marqués, mesurés et/ou enregistrés (façon d'éviter d'avoir à les porter sur la facture), la plupart des entreprises d'exploitation avaient d'énormes retards de paiement, les prix payés pour le bois coupé sont trop bas, et rares étaient les opérations d'exploitation qui respectaient les règles écologiques (engendrant une érosion à grande échelle et à des problèmes environnementaux). L'**objectif** de la nouvelle législation était de garantir l'application des règles et conditions en la matière.

Les nouvelles propositions sont axées sur l'incapacité des gardes forestiers à contrôler l'exploitation illégale avant et pendant la période d'exploitation autorisée, et sur l'inefficacité des mécanismes juridiques quant il s'agit de faire respecter des techniques de sylviculture écologiquement saines. Cela a abouti à une révision générale de tout le système de délivrance des permis d'exploitation du bois de teck et de contrôle.

Cette proposition devrait remplacer le système par lequel les gardes forestiers devraient être présents pour marquer, mesurer et enregistrer les arbres abattus (c'est-à-dire un système qui détermine clairement que les arbres sont propriété de l'Etat jusqu'au moment de leur coupe). En vertu de cette nouvelle proposition, le gouvernement pourrait vendre, par adjudication publique, tous les arbres situés dans une zone donnée (la "coupe") au futur titulaire de la concession, bien avant que les arbres atteignent la taille/l'âge d'abattage. Le titulaire de la concession recevrait sa concession (l'**avantage**) sous les conditions suivantes (les **comportements**):

- (i) Il aurait la responsabilité de la gestion de la forêt jusqu'à ce qu'il soit autorisé à l'exploiter. Il s'agirait, plus particulièrement, de surveiller la « coupe » et empêcher l'exploitation clandestine par d'autres (il serait donc dans son intérêt de se conformer à (ii) mais aussi pour éviter la perte (vol) de sa propriété);
- (ii) Il ne pourra entamer l'exploitation qu'une fois qu'il se sera acquitté du prix de l'achat de sa concession;
- (iii) Il exploitera en respectant un calendrier approuvé par les pouvoirs publics (optimisant ainsi le bénéfice généré des arbres (un autre **avantage**) tout en veillant à protéger et préserver le couvert végétal de la forêt et à suivre la prise de la décision en matière de sylviculture (un élément de l'**objectif**)); et
- (iv) Il doit respecter les normes environnementales d'exploitation.

Cette proposition contiendrait également une forte mesure de dissuasion. Il était nécessaire de combattre la vieille pratique qui consistait à ignorer les normes et règles d'exploitation – laquelle pratique s'est enracinée par le fait que ces normes sont survenues à une époque où les titulaires de concessions pouvaient obtenir rapidement de l'argent pour leurs arbres (« se précipiter au gain »). Selon la nouvelle proposition, tout titulaire de concession qui n'aura pas respecté les conditions prévues aux alinéas (ii), (iii) et (iv) ci-dessus (les **comportements**), ne pourra participer aux ventes par adjudication pour un certain nombre d'années (retrait d'un **avantage** futur).

Source: Young, T., *Evaluation of Commercial Forest Plantation Resources of Trinidad-and-Tobago* (FAO 1994.)

I. Autres lois et objectifs

1. Participation à l'inventaire des ressources naturelles et de la biodiversité, et rapports et contrôle des activités de gestion durable

Où: Trinité-et-Tobago

Thème juridique: Contrôle et surveillance de l'exploitation durable

Résumé: Pour combattre l'enclin des scieries à déclarer des quantités inférieures de bois traité (l'**objectif**), la législation proposée à Trinité-et-Tobago vise à accorder à chaque scierie un pourcentage de ponction du travail de scie du bois de teck de l'année suivante et la réception du matériel spécial destiné au travail du bois de teck. Comme le travail du teck demeure l'activité la plus lucrative dans le secteur du bois à Trinité-et-Tobago, le partage de ce marché contrôlé par l'Etat constituerait un **avantage** majeur. Le calcul du pourcentage de chaque scierie serait fonction de la part de la scierie concernée du volume total de bois traité l'année précédente. Les scieries seraient, ainsi, encouragées à déclarer (et payer des impôts là-dessus) le volume total de bois traité, afin de s'assurer l'obtention du pourcentage maximum du total déclaré.

Source: Young, T., *Evaluation of Commercial Forest Plantation Ressources of Trinidad-and-Tobago* (FAO 1994.)

2. Mesures d'incitation affectant la biodiversité et le développement durable

Où: Etats-Unis d'Amérique (Colorado)

Thème juridique: Projets hydrauliques

Résumé: *Mesures d'incitation à effets pervers.* Les gouvernements des Etats sont autorisés à conditionner l'octroi à long terme de droits sur l'eau (l'**avantage**) à l'engagement par le titulaire de tels droits à entreprendre une action permanente visant le développement d'un projet hydraulique ou barrage. Cette disposition visait à encourager l'achèvement, dans les délais, des grands projets hydrauliques (le **comportement**). Ici, la mesure d'incitation est contraire aux objectifs écologiques, puisqu'elle ne prend pas en compte les besoins des écosystèmes ripicoles et de la ripisylve, qui risquent de disparaître par effet de tels projets (l'**impact**).

Source: 10 Colo. Rev. Stat § 37-92-305.

Où: Tanzanie

Thème juridique: Encouragement à l'entreprise locale

Résumé: *Mesures d'incitation à effets pervers.* Lorsque le gouvernement de la Tanzanie avait autorisé la construction d'une nouvelle piste d'atterrissage à l'aéroport de Dar es Salaam, sa principale préoccupation était que cette activité devait bénéficier, au maximum, aux entreprises et travailleurs locaux (l'**objectif**). Une partie de cet effort consistait à identifier les services et produits pouvant être obtenus sur le marché local, et d'en faire annonce dans les médias locaux. Un de ces produits était la chaux qui entre dans la composition du béton. On s'est rendu compte que ce produit était produit et vendu localement par des particuliers vivant en zone rurale, et décision a été prise de les approcher pour leur demander de satisfaire la substantielle demande du projet de l'aéroport. L'offre d'achat (l'**avantage**) n'avait pas manqué de motiver ces producteurs indépendants pour optimiser leur production (le **comportement**). On était dans une situation de conflit *indirect* entre les exigences de développement et les objectifs de protection de l'environnement. Le Ministère de l'industrie n'était pas au courant des

méthodes utilisées par les producteurs ruraux de la chaux qui, en fait, brûlait du corail pour obtenir de la chaux. L'augmentation de la production se faisait au détriment des récifs coralliens des eaux côtières de Tanzanie (l'**impact**).

Source: Young, T., *Legislative Assistance Regarding the Management of Marine Resources and the Proposal to Establish the Mafia Island Marine Reserve and Legislation for Future Additional Reserves* (FAO, 1992).

Où: Etats-Unis d'Amérique (Californie)

Thème juridique: Energies de substitution

Résumé: Le *California Public Resources Code* stipule clairement que les entreprises de service public doivent accorder la préférence à l'énergie provenant des sources alternatives, et doivent acheter les productions des petits producteurs de ce type d'énergie aux tarifs les plus avantageux (l'**avantage**). L'intention (**objectif**) de cette disposition est de réduire la dépendance sur l'énergie hydraulique et d'autres sources qui ne sont pas favorables à l'environnement. Il y a lieu de noter que l'impact net de telles mesures d'incitation dépend de la structure tarifaire utilisée pour leur application. Ainsi, en cas de modification de la structure tarifaire, les mesures d'incitation et les impacts changeront radicalement. (*Voir Metropolitan Water District of Southern California v. Imperial Irrigation District*, 80 Cal. App. 4th 1403 (30 May, 2000).)

Source: Cal.Pub.Res.Code § 25008 (voir also Cal.Pub.Res.Code D. 16, Ch. 1, Art. 1, pour la discussion d'autres mesures d'incitation (programmes de prêts spéciaux, etc) qui offrent des sources d'énergie de substitution.)

3. Mesures d'incitation à caractère répressif

Où: Vietnam

Thème juridique: Application des lois sur les ressources naturelles

Résumé: *Mesures d'incitation à effets pervers.* Au Vietnam, pour diverses raisons, les activités de contrôle, d'inspection et d'application des lois forestières au niveau local étaient, parfois, peu strictes. Il était nécessaire de faire quelque chose, car l'application répressive était nécessaire pour améliorer les efforts de reboisement, de conservation des forêts et de développement durable (l'**objectif**).

Pour ce faire, les pouvoirs publics avaient décidé qu'une partie de toutes les amendes collectées par les inspecteurs forestiers iraient directement à la caisse de l'inspection locale, et servira à se doter de matériel et de produits pour améliorer les conditions de travail des agents forestiers et les motiver à faire mieux en la matière (l'**avantage**). Or, l'objectif non déclaré de cette décision était d'encourager les gardes forestiers et les autres agents d'application des lois forestières à redoubler leurs efforts d'application de ces lois (le **comportement**).

Cependant, cette mesure d'incitation a produit des effets pervers. Certes, cette mesure a permis d'appréhender un nombre croissant de contrevenants et de les sanctionner, mais cette hausse n'était pas escomptée. Il semblerait que, les inspecteurs forestiers de district estimaient qu'il était trop difficile, voire dangereux, de tenter d'appréhender les auteurs d'abattage illégal à grande échelle. Conséquence: ces inspecteurs concentraient leurs efforts sur la répression des petits paysans qui coupaient le bois pour leurs besoins

de subsistance ou pour servir à la construction de leurs maisons. Ainsi donc, cette mesure d'incitation n'a apporté aucune amélioration à la situation d'abattage à grande échelle, ni aux dommages causés à la forêt ; elle n'a fait qu'à accroître les difficiles conditions de vie des citoyens les plus démunis.

Source: (Pas de sources précises) voir Young, T., *Chine, Mongolie, Myanmar, Vietnam: Legislative Support for the Transition of Forestry Activities to Market-oriented Operation* (FAO, 1998.)

Où: Etats-Unis d'Amérique

Thème juridique: Politiques de formulation des sanctions

Description: La législation américaine impose des sanctions rigoureuses sur les pollueurs dont les actions causent la libération de déchets toxiques, et exige des entreprises et d'autres parties de *déclarer* tout déversement dont ils ont pris connaissance ou qu'ils auront découvert, même s'il est le fait de la société déclarante. Ceci est nécessaire car le pollueur est, souvent, la seule personne au courant du déversement toxique, suffisamment tôt pour en empêcher les conséquence ou y remédier. Mais ces approches de déclaration ou de signalement mettent le pollueur dans une situation pour le moins difficile : s'il signale l'événement il sera tenu responsable et aura à endosser les sanctions correspondantes. S'il ne signale pas la catastrophe, le prix qu'il aura à payer est beaucoup plus élevé (dommages aux biens et aux personnes causés par un déversement de substances toxiques). Cependant, un grand nombre de pollueurs préfèrent ne pas communiquer le déversement dans l'espoir qu'ils ne seraient jamais découverts.

Les pollueurs justifient ce défaut de déclaration en disant qu'ils sont tenus de ne signaler que les déversement dont *ils ont connaissance ou qu'ils ont découvert*. Il s'ensuit qu'ils pourraient suivre une approche de conscience personnelle pour éviter toute action susceptible de leur faire découvrir un acte de pollution. En conclusion, cette situation porte atteinte à toutes les parties :

- les résidents locaux et la biodiversité en souffrent car ils pourraient être exposés, à leur insu, à des polluants dangereux;
- le gouvernement en est affecté car il ne découvre pas la pollution, et les problèmes qui lui sont associés, suffisamment à temps pour pouvoir entreprendre des actions de réparation et pour atténuer les dommages causés; et
- l'entreprise qui a provoqué la pollution en souffre aussi car elle ne court pas seulement les risques de responsabilité pénale pour avoir causé le déversement de substances dangereuses, mais si le déversement venait à être découvert (chose presque certaine, à terme), la société sera tenue responsable et fera face à :
 - des sanctions pour n'avoir pas signalé la pollution,
 - préjudices causés aux biens, aux personnes et à l'environnement en ayant laissé les substances dangereuses affecter les eaux et les nappes phréatiques, et
 - aux coûts certainement élevés de réparation et d'élimination de la contamination.

Pour éviter un tel scénario, diminuer le nombre de déversements non signalés de déchets toxiques, et accélérer la communication des déversements et l'intervention sur eux (les **objectifs**), l'Agence américaine pour la protection de l'environnement a adopté une "politique pénale" selon laquelle, si une entreprise entreprend des audits écologiques régulièrement afin de déterminer si elle se conforme aux lois écologiques et découvrir des déversements de déchets toxiques, le cas échéant (le **comportement**), les

sanctions et contraventions sur les déversements découverts seront allégées, voire éliminés, (l'**avantage**) en appliquant un ensemble de normes d'évaluation.

Source: USEPA, *Incentive for Self-policing: Discovery, Disclosure, Correction and Preventive Violations, Final Policy Statement*, 60 Fed. Reg. 66706 (Dec. 22, 1995).)

La liste précédente ne comprend aucun exemple de mesures d'incitation à l'investissement, pour la simple raison que les auteurs n'ont pu avoir accès à des informations spécifiques sur les mesures d'incitation à l'investissement bénéfiques à la conservation. Nous pensons que ces exemples existent, cependant. Ils peuvent être trouvés, à l'instar d'autres usages (hors incitation) de conservation d'instruments financiers pour la conservation. Un large éventail de mesures d'incitation peuvent être étudiées, en profondeur, si la Convention sur la diversité biologique décide d'élargir le champ d'intervention de cette mission.
