



CONVENTION SUR LA DIVERSITE BIOLOGIQUE

Distr.
GENERALE

UNEP/CBD/SBSTTA/7/11
20 septembre 2001

FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

ORGANE SUBSIDIAIRE CHARGE DE FOURNIR DES
AVIS SCIENTIFIQUES, TECHNIQUES ET
TECHNOLOGIQUES

Septième réunion

Montréal, 12-16 novembre 2001

Article 5.3 de l'ordre du jour provisoire*

MESURES D'INCITATION

Propositions pour la conception et la mise en œuvre de mesures d'incitation

Note du secrétaire exécutif

Résumé analytique

La présente note a été établie en réponse à la décision V/15 de la Conférence des Parties, priant notamment le Secrétaire Exécutif de collaborer avec d'autres organisations en vue de collecter des informations relatives aux instruments destinés à soutenir les incitations positives et relatives aux mesures d'incitation perverses, et d'élaborer des propositions visant à concevoir et mettre en œuvre des mesures d'incitation en vue de la septième réunion de l'Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques (SBSTTA). Cette note prend en compte les travaux soumis au Secrétariat par un ensemble d'organisations compétentes, ainsi que les opinions émises par les membres du groupe de liaison sur les mesures d'incitation, qui ont été recueillies par le Secrétariat, en particulier celles préconisant le développement d'un plan d'action pour une coopération future en matière de mesures d'incitation entre organisations internationales compétentes, dans le but d'élaborer une approche pratique pour la conception et la mise en place de ces mesures. Le cadre de travail proposé dans la présente note sera examiné en concertation par les experts et autres parties prenantes présents à l'atelier de travail prévu en septembre 2001, préalablement à la présentation d'un document définitif à la septième réunion de la SBSTTA.

Les mesures d'incitation sont généralement regroupées en quatre catégories : incitations positives, mesures dissuasives, annulation des incitations perverses et incitations indirectes. Le but des mesures d'incitation en faveur de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique est d'améliorer

* UNEP/CBD/SBSTTA/7/1.

/...

le processus décisionnel dans ce domaine, afin de protéger à la fois les intérêts publics et privés de la diversité biologique et de ses éléments constitutifs. Afin d'encourager le développement des incitations, la présente note a distingué quatre problèmes multisectoriels liés à la conception et à la mise en œuvre de mesures d'incitation, qui pourraient faire l'objet d'une coopération internationale utile : la collecte et la diffusion des informations ; l'implication des parties prenantes, y compris des populations locales et autochtones ; le développement de techniques d'évaluation ; la création des capacités à de multiples niveaux, y compris scientifique et technique, juridique et administratif, ainsi que financier.

S'inspirant du cadre proposé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et prenant en compte les enseignements tirés de diverses études de cas, ce document propose qu'un certain nombre d'éléments soient pris en compte lors de la conception et de la mise en œuvre de mesures d'incitation, dont :

- (a) Identification du problème (menaces sous-jacentes, buts, identification des parties prenantes, processus participatif) ;
- (b) Conception (approche par écosystème, démarche fondée sur le principe de précaution, principe d'efficacité, internalisation des coûts, création de valeurs pour les communautés locales, panachage de mesures) ;
- (c) Facilitation de la mise en œuvre grâce à la création de soutien et la mise à disposition de capacités (capacité humaine, accords institutionnels, implication des parties prenantes, financement) ;
- (d) Gestion, contrôle et exécution (capacités administratives et juridiques, financement).

Ces informations seront présentées lors des discussions de l'atelier de travail dans le but d'élaborer des propositions pour la conception et la mise en œuvre de mesures d'incitation ralliant le soutien de nombreux pays. Il est essentiel de reconnaître qu'une seule mesure ne suffira pas à aborder la complexité inhérente aux décisions concernant la conservation de la diversité biologique et l'utilisation durable. C'est pourquoi tout processus décisionnel devrait examiner un panachage de mesures pour atteindre le but désiré, en tenant compte du contexte propre au pays concerné. Aussi est-il crucial d'examiner les interactions de certaines mesures d'incitation lorsqu'elles s'adressent aux différentes facettes d'un écosystème complexe, tels que ses composants économiques, écologiques et sociaux.

Enfin, vous trouverez des recommandations pour une coopération future en matière de mesures d'incitation. Ces recommandations sont déclinées selon les quatre thèmes multisectoriels présentés au début de ce rapport. Elles sont destinées à servir de base de discussion lors de l'atelier de travail. Considérées dans leur ensemble, elles pourraient dans le long terme constituer un plan d'action permettant aux Parties et organisations de développer des projets et des politiques concrètes, ainsi qu'une orientation pour les dispositifs financiers participant à un soutien efficace et à la définition des priorités dans le domaine des mesures d'incitation en faveur de la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique.

Recommandations suggérées

Le SBSTTA est invité à étudier les recommandations formulées par l'atelier de travail sur les mesures d'incitation à la conservation et à une utilisation durable des éléments constitutifs de la diversité biologique qui se réunira du 10 au 12 octobre 2001 à Montréal et dont la présente note constituera le principal outil de travail.

TABLE DES MATIÈRES

| <i>Chapitre</i> | <i>Page</i> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <i>Résumé analytique</i> | 1 |
| <i>Recommandations suggérées</i> | 2 |
| I. Introduction | 5 |
| II. Coopération..... | 6 |
| III. Conditions fondamentales nécessaires à l'application efficace des mesures d'incitation..... | 7 |
| A. Les informations | 9 |
| B. L'implication des parties prenantes, y compris les communautés locales et autochtones | 11 |
| C. L'évaluation | 13 |
| D. La création des capacités | 14 |
| IV. Elaboration de propositions en vue de la conception et de la mise en œuvre de mesures d'incitation | 16 |
| V. Le processus décisionnel : le choix des mesures appropriées et des mesures complémentaires ... | 21 |
| VI. Recommandations pour une coopération future en matière d'incitations | 24 |
| A. L'information..... | 24 |
| B. L'implication des parties prenantes, y compris des communautés locales et autochtones | 25 |
| C. L'évaluation | 25 |
| D. La création des capacités | 26 |
| <u>ANNEXE</u> : Contributions spécifiques | 28 |

I. INTRODUCTION

1. Dans la décision V/5 relative aux mesures d'incitation, la Conférence des Parties a prié le Secrétaire Exécutif de :

« 3. ...coopérer avec les organisations compétentes telles que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, l'Organisation pour la coopération et le développement économique, la CNUCED, le Programme des Nations Unies pour le développement, le Programme des Nations Unies pour l'environnement et l'UICN/Union mondiale de la conservation, afin de coordonner les efforts et d'envisager grâce à ces efforts, comme première phase;

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

(b) de continuer à recueillir des informations sur les mesures d'incitation perverses, et sur les moyens d'éliminer ou d'atténuer leurs effets nocifs pour la diversité biologique, en réalisant des études de cas et en tirant les leçons de l'expérience, et évaluer la façon d'appliquer ces mesures ;

(c) d'élaborer des propositions concernant la conception et la mise en œuvre des mesures d'incitation, aux fins d'examen par l'organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques à ses sixième et septième réunions et par la Conférence des Parties à sa sixième réunion... »

2. La présente note a été établie en réponse à la demande ci-dessus. Elle s'appuie sur les travaux précédemment entrepris par le Secrétariat de la Convention sur la Diversité Biologique, dans le prolongement de l'Article 11 de la Convention, qui souligne combien les mesures d'incitation sont un outil important de promotion de la conservation et de l'utilisation durable des éléments constitutifs de la diversité biologique. Le Secrétariat a défini les mesures d'incitation comme « une forme d'encouragement spécifique conçue et mise en place pour inciter les organes gouvernementaux, milieux d'affaires, organisations non-gouvernementales ou populations locales à conserver la diversité biologique ou à en utiliser les éléments constitutifs de manière durable. » ^{1/} Afin de poursuivre le programme de travail entamé dans ce secteur, le Secrétaire Exécutif, en conjonction avec d'autres organisations, a élaboré plusieurs rapports relatifs à l'application des mesures d'incitation. Le travail le plus récent expose une taxonomie des mesures, des études de cas ^{2/} et des propositions en vue de la poursuite du travail. ^{3/} Tenant compte du travail accompli par les autres organisations compétentes, la présente note décrit plusieurs conditions fondamentales nécessaires à la conception et à la mise en œuvre des mesures d'incitation ainsi qu'une matrice avançant les points clés à considérer dans le cadre d'une telle entreprise.

3. La seconde partie de la présente note met en avant les efforts de coopération entrepris par le Secrétariat en réponse à la demande formulée dans la décision V/15, selon laquelle ce travail doit être entrepris en coopération avec d'autres organisations internationales compétentes. La troisième partie de cette note décrit quatre conditions fondamentales nécessaires à l'application efficace des mesures d'incitation : l'information, l'implication des parties prenantes, l'évaluation et la création des capacités. Ces

^{1/} UNEP/CBD/COP/3/24

^{2/} UNEP/CBD/COP/5/ INF/14.

^{3/} UNEP/CBD/COP/5/15.

quatre domaines constituent les fondements d'un projet de plan d'action pour la coopération future en matière de mesures d'incitation. La quatrième partie présente divers éléments relatifs à la conception et à la mise en œuvre des mesures d'incitation. La cinquième partie examine les interactions entre mesures d'incitation et met en avant la nécessité d'associer des mesures complémentaires. La sixième présente des projets de recommandations destinées à servir de base de discussion pour l'élaboration d'un plan d'action pour une coopération future en matière de mesures d'incitation.

II. COOPERATION

4. En septembre 2000, le Secrétariat a adressé une lettre à diverses organisations, les invitant à l'informer de leurs actions en matière d'incitations. La présente note a été élaborée à partir de ces lettres ^{4/} et tire en particulier des enseignements à partir d'études de cas existants. Entre autres sources, elle s'est appuyée sur le livret publié par l'OCDE, *Handbook of Incentive Measures for Biodiversity: Design and Implementation* (1999), réalisé en partie comme contribution au travail continu fourni par la Convention sur la Diversité Biologique, ainsi que sur des travaux émanant de l'UICN "Examples of Various Kinds of Incentives and Disincentives" ayant pour objet des exemples d'incitations relevant du cadre juridique et de mesures dissuasives employées dans le cadre de la protection de la nature, de la conservation et de l'utilisation durable, ainsi que "Towards a Programme of Work on Incentive Measures under the CBD: A working paper."

5. Hormis la collecte d'informations opérée auprès de ces diverses organisations, le Secrétariat a constitué un groupe de liaison sur les incitations, auquel participent des représentants des organisations internationales compétentes ou de gouvernements nationaux. ^{5/} La première réunion du groupe de liaison s'est tenue au siège du Secrétariat le 13 mars 2001, parallèlement à la sixième réunion de la SBSTTA. Cette réunion avait pour thème la coordination du travail relatif aux mesures d'incitation, suite à la décision V/15.

6. Le groupe de liaison a remarqué qu'une importante quantité de travail avait été fournie par diverses organisations en matière de mesures d'incitation, dont des travaux d'analyse, des études de cas et l'élaboration de consignes. Il a également été admis que, conformément à l'esprit de la décision prise par la Conférence des parties, il était nécessaire de passer à une phase active et de définir les besoins nécessaires à la mise en pratique des enseignements tirés de ces travaux. Au vu de quoi il a été avancé que le Secrétariat pourrait jouer le rôle de facilitateur coordonnant la phase active à venir, de manière à renforcer la coopération et la collaboration des organisations compétentes concernées.

^{4/} Voir les contributions spécifiques en annexe, pour un résumé des réponses reçues.

^{5/} Les membres du groupe de liaison sur les mesures d'encouragement appartiennent à l'Unité Economie et Commerce du Programme des Nations Unies pour l'environnement (UNEP Economics and Trade Unit), l'Unité économique de l'UICN/Union mondiale de la conservation (Economics Unit, IUCN-World Conservation Union), au Centre juridique pour l'environnement de l'UICN (IUCN Environmental Law Centre), au Directeurat de l'environnement de l'OCDE (Environment Directorate, OECD), au Ministère de l'habitat, de l'aménagement du territoire et de l'environnement des Pays-Bas (Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, Netherlands), au Comité environnement et développement durable de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (Environment and Sustainable Development, Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO) et à la Division Marchandises et commerce international de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le développement (Division on International Trade and Commodities, United Nations Conference on Trade and Development - UNCTAD).

7. Plusieurs propositions de mesures furent formulées pour permettre de progresser dans un cadre global de soutien aux incitations sociales, économiques et juridiques pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, dont la coordination est assurée par le Secrétariat. La création des capacités est apparu comme un élément clé de tout futur travail. Parmi les autres propositions émises, on notera l'assemblage sous une présentation attrayante des consignes existant sur les mesures d'incitation, l'harmonisation des approches en matière d'études de pays et la promotion d'approches impliquant de multiples parties prenantes. Le cas échéant, l'implication d'experts nationaux et l'instauration de formations à la promotion de la mise en œuvre des mesures d'incitation ont été jugés importantes en vue des futures études de pays. Les participants à la réunion ont proposé que les éléments à l'étude du plan d'action en matière de mesures d'incitation fassent l'objet de plus amples discussions lors du prochain atelier de travail, préalablement à la septième réunion de la SBSTTA. Grâce au soutien des gouvernements des Pays-Bas et de la Belgique, le Secrétaire Exécutif a pu organiser ledit atelier de travail, qui se tiendra du 10 au 12 octobre 2001 au siège du Secrétariat, à Montréal.

III. CONDITIONS FONDAMENTALES NECESSAIRES A L'APPLICATION EFFICACE DES MESURES D'INCITATION

8. La diversité biologique est la description en nombre et diversité des organismes vivant sur la planète, définis en termes de gènes, espèces et écosystèmes. De nombreux produits dans le monde sont également issus de la diversité biologique. Les ressources biologiques comprennent les ressources génétiques, les organismes ou parties d'organisme, les populations ou tout autre composant biotique des écosystèmes doté d'une utilisation ou d'une valeur réelle ou potentielle pour l'humanité. ^{6/} Au nombre de ces ressources, on compte par exemple les produits tirés des arbres et des forêts, bois et hors-bois.

9. La diversité biologique se caractérise par les biens, publics ou collectifs, qui lui sont rattachés. Alors que la collectivité tire partie de la diversité biologique en termes de bénéfices culturels, sociaux et économiques, certains des éléments constitutifs de la diversité biologiques jouissent de valeurs à caractère privé. Les incitations ont pour but d'améliorer processus décisionnels concernant les aspects publics et privés de la diversité biologique. Dans certains cas, il pourra s'agir de conservation simple, alors que dans d'autres, des mesures d'incitation visant à promouvoir une utilisation durable de la diversité biologique et de ses composants constituera une autre solution viable. ^{7/} Les incitations en faveur d'une utilisation durable peuvent combler le manque à gagner entre activités durables et autres solutions non durables, et sont les plus susceptibles de rallier le soutien des populations locales et du secteur privé. ^{8/}

10. Il existe une panoplie de mesures incitatives et dissuasives permettant d'encourager la conservation ou l'utilisation durable de la diversité biologique. ^{9/} La décision V/15 a déterminé les incitations positives et l'annulation des incitations perverses comme domaines d'étude prioritaires dans le cadre de la Convention. Une incitation positive est une mesure économique, juridique ou institutionnel conçue pour encourager les activités porteuses de bénéfices. Les incitations positives comptent

^{6/} Convention sur la Diversité Biologique, Article 2.

^{7/} L'utilisation durable est définie par la Convention sur la Diversité biologique comme étant « l'utilisation des éléments constitutifs de la diversité biologique d'une manière et à un rythme qui n'entraînent pas leur appauvrissement à long terme, et sauvegardent ainsi leur potentiel pour satisfaire les besoins et les aspirations des générations présentes et futures. » (Article 2).

^{8/} OCDE. 1999. *Handbook of Incentive Measures for Biological Diversity: Design and Implementation*.

^{9/} Voir OECD. 1996. *Saving Biological Diversity*; Jennifer Rietbergen-McCracken and Hussein Abaza (eds). 2000. *Economic Instruments for Environmental Management: A Worldwide Compendium of Case Studies*. London: Earthscan Publications Ltd.; IUCN, Environmental Law Centre. 2001. "Examples of Various Kinds of Incentives and Disincentives"; UNEP/CBD/COP/5/INF/14; IUCN.

notamment les subventions à la culture biologique, les mesures fiscales et les taxes, les programmes de retrait des terres en culture, les acquisitions de terre collectives ou subventionnées par l'état ou les servitudes visant la conservation.

11. Les mesures dissuasives sont des dispositifs d'internalisation des coûts occasionnés par l'utilisation et/ou les dégâts infligés à la diversité biologique visant à dissuader les activités qui lui sont nuisibles. Les mesures dissuasives comprennent notamment les redevances, les amendes pour non respect d'obligations, les amendes pour dommages infligés, la responsabilité en matière de préjudice écologique, les bons de garantie d'exécution, les programmes d'atténuation des effets sur l'habitat ou la responsabilité en matière de pollution marine.

12. Les incitations indirectes se répercutent sur les changements potentiels par le biais de variables autres qu'une modification directe des degrés de dommages potentiels. Elles comprennent des dispositifs commerciaux et des accords institutionnels instaurant ou améliorant les indicateurs de marchés et de prix pour les ressources biologiques, favorisant la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique. Elles comprennent, notamment, les quotas de pêche transférables aux individus, les dispositifs de droits de propriété, la commercialisation des espèces, la prospection en diversité biologique, les programmes de négociations d'émissions ou les initiatives de certification et d'écolabels, qui peuvent avoir des applications porteuses d'avantages indirects pour la diversité biologique en incitant fortement, par exemple, des producteurs à entreprendre un aménagement durable de la forêt. ^{10/}

13. Les incitations perverses entraînent des comportements non durables qui réduisent la diversité biologique. Elles sont souvent les effets secondaires inattendus de politiques conçues pour atteindre d'autres objectifs. Il peut s'agir de subventions gouvernementales ou d'autres mesures ayant omis de prendre en compte l'existence d'externalités écologiques, telles que les lois ou les pratiques coutumières régissant l'utilisation des ressources. L'abandon des incitations perverses peut avoir un impact positif sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique.

14. Le tableau suivant, emprunté à l'OCDE (1996), présente un éventail de mesures d'incitation disponibles pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique.

| Incitations positives | Mesures dissuasives | Incitations indirectes | Annulation des incitations perverses |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Programmes de retrait des terres en culture • Acquisition de terres collective ou subventionnée par l'état | <ul style="list-style-type: none"> • Redevances utilisateurs • Amendes pour non respect des obligations • Amendes pour dommages infligés | <ul style="list-style-type: none"> • Quotas de pêche transférables aux individus • Droits de développement négociables • Dispositifs de droits | <ul style="list-style-type: none"> • Réduction et restructuration des subventions agricoles néfastes • Introduction de mesures de respect de la |

^{10/} La labellisation et la certification du bois d'œuvre sont des pratiques relativement établies dans le cadre du Forest Standardship Council et d'autres organisations. Elles ont été conçues pour améliorer l'information du consommateur sur les pratiques d'aménagement de la forêt à travers le bois d'œuvre, par le biais de l'élaboration de consignes reconnus sur le plan international, de critères et de conditions d'exploitation durable du bois. Ces programmes sont fondés sur le principe que le négoce du bois peut fournir de puissantes incitations à réaliser un aménagement durable de la forêt. En augmentant leurs prix, les producteurs peuvent récupérer les coûts supplémentaires entraînés par la production durable.

| | | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Constitution de réserves de terres humides • Garanties/Servitudes visant la conservation • Partage des coûts/Accords d'aménagement • Programmes de mises en valeur d'espèces • Culture coutumière de la diversité biologique • Transferts internationaux de diversité biologique • Subventions aux cultures biologiques • Mesures fiscales et taxes | <ul style="list-style-type: none"> • Responsabilité en matière de protection de l'environnement • Bons de garantie d'exécution • Programmes de migration de l'habitat • Responsabilité en matière de pollution marine | <p>de propriété</p> <ul style="list-style-type: none"> • Commercialisation d'espèces • Accords de prospection en diversité biologique • Compensation des ressources forestières • Négociation des émissions d'air • Négociation des rejets d'effluents • Droits d'eau négociables • Remblayage pour atténuer les zones humides • Mise en œuvre conjointe • Conversion de dettes en investissements écologiques • Accords de franchisage internationaux • Ecolabels | <p>conservation dans le secteur agricole</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réforme du chiffrage des concessions forestières publiques, redevances sur permis, redevance sur la reforestation et droits • Estimation complète des bénéfices issus de la forêt • Cessation des ventes de bois à perte • Réforme des structures fiscales et taxes • Tarification au prix réel des services de distribution d'eau • Évaluation des impacts de la diversité biologique dans le secteur des transports • Chiffrage des routes • Estimation du coût de l'appauvrissement en diversité biologique dans l'évaluation des investissements en énergie |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

15. Les quatre conditions fondamentales suivantes ont une pertinence multisectorielle pour la conception et la mise en œuvre d'incitations du type de celles qui sont citées dans le tableau ci-dessus. Elles constituent les éléments centraux du projet de plan d'action pour la coopération future en matière de mesures d'incitations présenté dans la quatrième partie de ce rapport.

A. *Les informations*

16. La collecte des informations est essentielle à la conception de toute mesure d'incitation. L'absence d'informations fiables sur la diversité biologique constitue l'une des barrières principales à la mise en place des mesures d'incitation pertinentes. Les études de cas confirment bien que l'absence d'informations sur l'aménagement et l'utilisation des terres et des ressources constituaient un frein fondamental à la recherche de politiques de substitution en matière de conservation. Sans informations fiables, il est difficile de déterminer de façon précise les menaces qui pèsent sur la diversité biologique, les pressions à l'origine de ces menaces et les avantages qui pourraient être retirés de la conservation ou de l'utilisation durable. ^{11/} La Convention encourage la collecte d'informations portant sur les éléments constitutifs de la diversité biologique, leurs interactions, les pressions auxquelles ils sont soumis et les incitations disponibles pouvant susciter une action positive en leur faveur.

17. En plus de collecter des informations pertinentes, il est important de les diffuser largement. La diversité biologique étant en général méconnue, il est nécessaire de provoquer une prise de conscience dans les milieux politiques et l'opinion publique quant à l'importance de la conservation et les débouchés offerts par l'utilisation durable des éléments constitutifs de la diversité biologique.

18. Il est également important de veiller à ce que la collecte et la diffusion des informations soient adressées aux responsables directs de la conservation, de l'utilisation durable ainsi que de la dégradation de la diversité biologique, y compris le secteur privé et les communautés locales. Les informations relatives aux menaces pesant sur la diversité biologique, ainsi qu'aux services qu'elle peut rendre, peuvent également permettre de mobiliser l'opinion publique et la volonté politique contribuant à la formulation de mesures d'incitation pertinentes. ^{12/} En effet, la mise à disposition des informations auprès des parties prenantes et du public peut influencer fortement sur la réussite de certaines mesures d'incitation spécifiques. Par exemple, pour la mise en place de programmes de certifications et écolabels, une prise de conscience

^{11/} L'OCDE a identifié un certain nombre de causes immédiates, dont la destruction ou l'altération de l'habitat, l'exploitation des espèces sauvages, l'homogénéisation, la pollution et l'évolution écologique mondiale, à partir desquelles il est possible d'identifier les causes sous-jacentes à l'appauvrissement de la diversité biologique. Par exemple, la conversion des terres à usages hautement diversifiés (tels que les forêts naturelles) en terres à usages peu diversifiés (tels que l'agriculture intensive) constitue une cause immédiate de l'appauvrissement de la diversité biologique, qui se traduit par l'extinction d'espèces animales, végétales et d'oiseaux. Les mauvais fonctionnements du marché et l'absence de droits de propriété bien définis comptent parmi les causes sous-jacentes de l'appauvrissement de la diversité biologique qui résulte de la conversion des terres. La seconde cause immédiate, la surexploitation d'espèces sauvages, découle de cultures et de chasses à caractère non durable. Les causes sous-jacentes de la surexploitation comprennent les mauvais fonctionnements du marché (en particulier pour les terres ou les eaux à usage collectif), le manque d'informations, des droits de propriété mal définis ou des accords institutionnels insuffisants. L'homogénéisation se traduit par le passage d'une agriculture diversifiée à une monoculture ou un système reposant sur un nombre réduit d'espèces. La réduction du nombre des espèces cultivées conduit également à une réduction encore plus grande du nombre des espèces porteuses. La cause sous-jacente de l'homogénéisation est la spécialisation destinée à augmenter la productivité. Une autre cause de la diminution de la diversité biologique est l'introduction délibérée ou par inadvertance d'espèces exotiques pouvant se nourrir des espèces endémiques, lutter contre elles pour leur subsistance ou procéder à des croisements générant des espèces hybrides. La diminution de la diversité biologique, dans ces cas, peut être la conséquence d'un manque d'information, d'une méconnaissance des interactions écologiques, ou même, d'une tentative délibérée de destruction d'une espèce. (OCDE, 1996).

^{12/} OECD, 1999.

des problèmes liés à la diversité biologique est nécessaire pour permettre aux consommateurs de faire les choix qui s'imposent en faveur des activités durables. ^{13/} La certification et l'octroi d'écolabels fonctionnent le mieux quand les consommateurs sont dotés d'une plus grande conscience écologique, possèdent des revenus relativement élevés et sont attentifs aux organisations non-gouvernementales, aux groupes de défense des consommateurs et aux médias. ^{14/} Les informations peuvent également produire un impact considérable sur les habitants des régions riches en diversité biologique. Par exemple, des mesures indirectes telles que la création de marchés ou la promotion de débouchés de développement fondées sur l'utilisation durable des éléments constitutifs de la diversité biologique, peuvent produire des effets positifs dans les régions où les communautés locales et autochtones vivent dans des écosystèmes fragiles et cherchent à accroître leurs revenus familiaux. ^{15/}

19. Néanmoins, le manque d'informations ne doit pas nécessairement empêcher les initiatives de travail visant à encourager l'utilisation de mesures d'incitation appropriées. Il y a beaucoup à gagner de l'approche « apprendre en faisant ». En plus de la création des capacités et des compétences en matière de mesures d'incitation, celle-ci peut permettre de repérer les lacunes importantes en matière d'information.

B. L'implication des parties prenantes, y compris les communautés locales et autochtones

20. L'élaboration d'une approche cohérente à la formulation des politiques gouvernementales, visant à soutenir des approches participatives tenant compte des parties prenantes, est déterminante pour la réussite de l'élaboration et de la mise en place des mesures d'incitation. Les problèmes relatifs à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique concernent des individus et groupes allant des écologistes et environnementalistes, aux chercheurs, concepteurs de politiques, hommes d'affaires, chasseurs et prospecteurs en diversité biologique. Les communautés locales et autochtones constituent un autre groupe essentiel de parties prenantes. En effet, une approche prenant en compte les opinions des communautés locales et autochtones est préconisée dans la Convention à l'Article 8 (j), qui prie les Parties de « respecter, préserver et maintenir les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales qui incarnent des modes de vie traditionnels présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et en favoriser l'application sur une plus grande échelle, avec l'accord et la participation des dépositaires de ces connaissances ».

21. Afin qu'une mesure d'incitation favorise efficacement la conservation ou l'utilisation durable d'un élément constitutif particulier de la diversité biologique, des dispositions devraient être prévues lors de sa formulation pour prendre en compte les divers intérêts (monétaires et autres) qui lui sont associés. Ces mesures devraient être fondées sur une approche ou faire partie d'une association de mesures complémentaires répondant aux inquiétudes des parties prenantes et respectant le contexte culturel dans lequel elles fonctionnent. Un certain nombre d'études de cas attestent l'importance d'une collaboration constructive entre organisations non-gouvernementales et communautés locales et autochtones. ^{16/} En effet, une étude conduite par le Programme des Nations Unies pour l'environnement dans l'archipel des

^{13/} Les programmes de certification (comme pour le bois d'œuvre certifié ou les produits certifiés biologiques) fournissent également d'importants moyens de domestication de l'environnement offrant des débouchés commerciaux lorsque les consommateurs sont informés de l'existence de produits respectueux de l'environnement, et peuvent parfois permettre à ces produits de dégager des bénéfices.

^{14/} OECD. "Creating Markets for Biodiversity Resources and Services." Projet. 27 juin 2000.

^{15/} Initiative Biotrade conduite par l'UNCTAD. Commentaires sur le projet de document.

^{16/} Voir par exemple, le Programme des Nations Unies pour l'environnement. *Incentive Measures for Conservation of Biodiversity and Sustainability: A Case Study of the Galapagos Islands; Incentive Measures for Conservation of Biodiversity and Sustainability: Case Study of the Brazilian Pantanal.*

Galápagos a conclu que le dialogue et la participation étaient sans doute les conditions préalables les plus importantes à l'amélioration de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique.

22. Une collaboration avec les parties prenantes devrait s'instaurer le plus tôt possible dans l'élaboration des mesures d'incitation. Les communautés locales et autochtones possèdent souvent une connaissance particulière de l'état de la diversité biologique, des menaces qui pèsent sur elle et des causes sous-jacentes de sa dégradation. De plus, elles sont souvent les premières intéressées par son maintien. Alors qu'elles peuvent être à l'origine des fortes pressions exercées sur les ressources issues de la diversité biologique, elles sont peut-être également les mieux placées pour mettre en place et contrôler toutes les mesures nécessaires à l'élimination de ces pressions. Ceci aura d'autant plus de chances d'arriver que les mesures respecteront les droits ethniques, coutumiers et juridiques des parties prenantes impliquées, ce que pourra garantir leur implication directe dans cette procédure. En outre, l'implication des parties prenantes dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des mesures d'incitation peut contribuer à garantir l'adhésion des parties prenantes à ces mesures, accroissant ainsi leurs chances de réussite.

23. En général, un processus participatif constructif véhiculant la participation locale produit les impacts suivants sur l'élaboration et la mise en œuvre des mesures d'incitation :

- (a) Augmentation de l'adhésion et de l'engagement ;
- (b) Augmentation de la transparence ;
- (c) Promotion d'un sentiment de responsabilité collective ;
- (d) Augmentation des connaissances sur les ressources et valorisation des connaissances des communautés locales et autochtones ;
- (e) Augmentation de l'élaboration et de la mise en œuvre de solutions et de politiques innovantes ;
- (f) Encouragement de l'élaboration de cadres de travail institutionnels conçus pour accueillir les membres du public, y compris du secteur privé ;
- (g) Instauration de confiance ;
- (h) Identification des bénéficiaires réels et potentiels des impacts. ^{17/}

^{17/} Par exemple, dans l'étude de cas conduite en Colombie par le WWF, il est important de remarquer que les bénéficiaires des mesures d'encouragement n'étaient pas seulement des propriétaires bien établis, mais également les travailleurs traditionnels de la terre. A voir également, le site de Bolsa Amazonia, Belém-Brésil : www.bolsamazonia.com.br.

C. L'évaluation

24. La troisième condition fondamentale pertinente à la conception et l'application concrètes des mesures d'incitation est l'évaluation de la diversité biologique et de ses éléments constitutifs, afin de permettre une internalisation plus juste des coûts afférents à sa dégradation ou aux services qu'elle offre. La rareté de l'information concernant la valeur économique de la diversité biologique sous-tend l'importance de poursuivre des recherches empiriques théoriques et fondamentales sur la mesure de ses avantages, tournées vers une application aux mesures politiques.

25. La diversité biologique possède une valeur souvent méconnue en terme de marché reconnu et tend à être ignorée par les responsables politiques et décisionnels. L'évaluation de la diversité biologique et de ses éléments constitutifs implique l'attribution d'une valeur monétaire à des ressources pour lesquelles il n'existe pas de valeur commerciale. L'évaluation constitue un outil utile lorsqu'il existe des valeurs pour les produits et services écologiques non commerciaux et lorsqu'une valeur nulle sur le plan écologique leur serait autrement attribuée. ^{18/} Les valeurs attribuées à la diversité biologique et ses éléments constitutifs sont généralement classées dans les catégories suivantes : utilisation directe, utilisation indirecte, option, existence et legs aux générations futures. ^{19/}

26. Les valeurs qualifiées d'*utilisation directe* comprennent les valeurs liées aux produits pouvant être consommés directement, tels que le poisson, le bois de chauffe, les loisirs, le transport, la viande, les fibres, les produits tirés de la forêt, les médicaments, ainsi que les débouchés en matière d'éducation et de recherches. Les valeurs qualifiées d'*utilisation indirecte* comprennent les valeurs relatives aux services écologiques fournis par les ressources biologiques qui soutiennent et protègent l'activité économique et préservent les moyens d'existence ailleurs, tels que le contrôle des crues, la purification de l'eau, le contrôle climatique ou la réglementation de la qualité de l'air. Les valeurs qualifiées d'*Option* font référence aux valeurs actuellement dépréciées de potentiel offert par la diversité biologique en matière de développement de biens nouveaux, dont la demande ou la disponibilité futures restent incertaines.

27. La diversité biologique possède également une valeur qualifiée de valeur *passive*. Celle-ci appartient aux domaines de la valeur *existence* ou de la valeur *legs aux générations futures*. En d'autres termes, il s'agit de la valeur d'une ressource résultant de son existence continue en termes d'esthétique, intrinsèque, éthique ou spirituelle. La valeur legs aux générations future est la valeur découlant de la conscience que ses avantages profiteront à autrui, traduisant le désir de laisser un héritage naturel aux générations futures.

28. Il existe une panoplie de méthodes d'évaluation implicite et explicite, quantitative et qualitative permettant le processus décisionnel en matière de politiques liées à la diversité biologique. Il peut s'agir de méthodes d'évaluation économiques (monétaires) pour des analyses des coûts et profits, ou encore de méthodes d'évaluation fondées soit sur des critères qualitatifs (comme le vote) ou sur des critères de performances institutionnelles ou informatives des activités économiques (y compris la publication, la labellisation, l'implication des parties prenantes et le partage des avantages). Dans certains cas, des valeurs directes peuvent être attribuées à la diversité biologique. Ceci est d'autant plus réalisable qu'il existe un marché pour les produits de type aliments, bois ou médicaments. L'évaluation directe peut également être utilisée pour mesurer la valeur de l'utilisation des habitats pour les loisirs ou le tourisme.

^{18/} OECD, 1999.

^{19/} Voir Jennifer Reitbergen-McCracken et Hussein Abaza (eds.). 2000. *Environmental Valuation: A Worldwide Compendium of Case Studies*. London: Earthscan Publications Ltd.; Dana Clark and David Downes. 1995. *What Price Biodiversity? Economic Incentives and Biodiversity Conservation in the United States*. Centre for International Environmental Law.

Les méthodes d'évaluation indirecte, telles que les marchés de substitution, peuvent être employées pour mesurer les services de l'écosystème, tels que le contrôle des crues et la purification de l'eau.

29. Traditionnellement, l'évaluation économique a été sous-utilisée en matière de diversité biologique, de ses éléments constitutifs et des services qu'elle offre, de par la difficulté à les quantifier ou les comparer qualitativement, alors que la production d'estimations monétaires de leurs avantages et de leurs coûts peut être source de désaccords. Néanmoins, l'évaluation économique peut apporter des informations importantes aux décideurs. Bien qu'elle ne soit pas une condition nécessaire à l'application de mesures d'incitation, elle peut permettre le calibrage de mesures spécifiques en identifiant et en quantifiant la valeur des éléments constitutifs de la diversité biologique, aidant de ce fait les responsables politiques à définir leurs objectifs prioritaires en matière de conservation et à définir les incitations économiques correspondant à ces objectifs. L'évaluation peut également contribuer à l'amélioration du fonctionnement des marchés et à la création de nouveaux marchés qui, s'ils sont développés de manière durable, sont porteurs de promesses d'avantages tangibles sur le long terme. ^{20/}

30. Les exercices d'évaluation ne sont pas simplement utiles du point de vue des chiffres qu'ils fournissent. Ils fournissent également des informations précieuses quant aux parties prenantes clés, à leur désir de bénéficier ou non de l'utilisation et de l'aménagement de la diversité biologique et, ainsi, à leur motivation à soutenir ou s'opposer aux efforts de conservation et d'utilisation durable de la diversité biologique. ^{21/} L'évaluation économique peut également être un outil important et complémentaire aux processus de prises de décisions qui prennent en charge d'autres valeurs non monétaires afférentes à la diversité biologique, telles que des valeurs culturelles, sociales, spirituelles et intrinsèques..

D. La création des capacités

31. Le renforcement permanent des capacités constitue le quatrième élément fondamental de la conception et de la mise en œuvre des mesures d'incitation. Par exemple, des capacités sont nécessaires à la collecte, l'analyse et la dissémination de l'information. Elles comprennent les capacités scientifiques et techniques, ainsi que les capacités liées aux problèmes administratifs, éducatifs, de formation et de communication. Dans bien des cas, lors de la phase de mise en œuvre des mesures d'incitation, il existera un besoin constant en formation de formateurs, directeurs et autres forces de travail, en programmes éducatifs et autres formes de renforcement de capacité humaine. Dans d'autres cas, il sera nécessaire de renforcer les capacités physiques, y compris l'installation de matériel de contrôle ou d'autres besoins en infrastructure. Les capacités techniques sont également indispensables pour entreprendre des exercices d'évaluation de la diversité biologique. Dans tous les cas, la création des capacités techniques et scientifiques d'un pays ou d'une communauté pourrait requérir l'assistance d'experts venant de l'extérieur pour mener les programmes éducatifs et de formation.

^{20/} Par exemple, en Amazonie, des communautés locales ont créé une valeur commerciale pour certaines ressources biologiques. Le projet, conduit conjointement avec l'organisation non-gouvernementale, Poverty and Environment in Amazonia (POEME) et la branche brésilienne de Daimler Benz, a impliqué plus de 5000 familles appartenant à 57 communautés. Il s'agissait de traiter la fibre de noix de coco ((auparavant brûler comme détrit) et du latex destinés à la fabrication d'appui-tête pour les voitures. Cette expérience a conduit à une réévaluation de la forêt comme source de revenus supplémentaires pour les familles, concourant ainsi à la préservation de la forêt avoisinante, principalement des arbres à gomme, ainsi que de la réhabilitation de zones défavorisée grâce à la réintroduction de matière végétale comme produit dérivé. Mitschein, T.A. and Mireanda, P.S. , Poverty and Environment in Amazonia (POEMA): A Proposal for Sustainable Development in Amazonia, in Leihner, D.E. and Mitschein, T.A (eds), A Third Millennium for Humanity? The search for paths of sustainable development. Peter Land GMBH, Germany, 1998, pp. 329-365. Pour plus d'information, visitez le site : www.biotrade.org.

^{21/} UICN/Union mondiale de la conservation. *Economic Values of Protected Areas*. <http://biodiversityeconomics.org/valuation/topics-34-00.htm>.

32. Les capacités sont nécessaires pour garantir l'élaboration de mesures d'incitation participatives et promouvant l'intégration efficace des politiques et la participation des parties prenantes. Cela implique des capacités institutionnelles garantissant l'existence de canaux permettant un dialogue intergouvernemental efficace, ainsi qu'un dialogue avec les groupes de parties prenantes et communautés concernés. Malgré les complexités induites, une approche intégrée renforcera l'efficacité de toute mesure sélectionnée. Par exemple, des études de cas ont montré que l'association de bénéfices monétaires directs à un projet de développement et de conservation intégré pour des activités hors site constituait une mesure d'incitation efficace pour réduire les pressions humaines pesant sur des zones protégées. ^{22/} La mise en œuvre d'une telle panoplie d'incitations pourrait nécessiter la coopération de plusieurs agences gouvernementales responsables des politiques fiscale, de protection de l'environnement et du développement. Dans les deux cas, à l'intérieur et à l'extérieur des gouvernements, la mise en œuvre de mesures d'incitation peut tirer partie des stratégies en matière d'éducation et de communication.

33. L'élaboration, la mise en œuvre et le contrôle de mesures d'incitation requièrent des capacités administratives, juridiques, ainsi que financières. Elles varieront en fonction des mesures. Par exemple, la menace pesant sur la diversité biologique provient en partie du fait qu'elle constitue un bien public et qu'il peut être difficile de forcer les gens à contribuer financièrement aux avantages qu'elle produira. Pour cette raison, le financement de la conservation de la diversité biologique est un défi, en particulier au vu du manque de définition des dispositifs d'internalisation de sa valeur dans le système commercial et de l'existence d'incitations perverses. D'un point de vue financier, certaines mesures peuvent ne pas entraîner de coût, comme le retrait par les gouvernements de subventions perverses encourageant un comportement non durable ^{23/} ou le retrait de subventions indirectes par le biais de réformes du système fiscal. D'autres mesures peuvent s'autofinancer. Par exemple, parmi les mesures générant des revenus pour la conservation de la diversité biologique, on compte les amendes pour dégradation de l'environnement, les permis négociables, les programmes de remboursement de caution et les redevances/droits d'entrée. Dans certains cas, un financement supplémentaire ou un soutien gouvernemental est nécessaire pour favoriser ou permettre des activités préservant la diversité biologique. Lorsqu'un financement supplémentaire est nécessaire en l'absence de ressources nationales, des dispositifs tels que le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) peuvent faciliter la mise en œuvre de mesures d'incitation, fournir un financement de départ suffisant et sain permettant la mise en œuvre des mesures et la création des capacités afin d'éviter toute dépendance. Le FEM, ainsi que les banques de développement multilatéral, les organisations non-gouvernementales internationales, les fonds nationaux de protection de l'environnement et les œuvres caritatives indépendantes, offrent une structure prometteuse à ce type de financement. ^{24/}

34. Voici quelques-uns des enseignements pouvant être tirés d'études de cas existant dans le domaine du financement :

^{22/} WWF. 1995. *From Theory to Practice: Incentive Measures in Developing Countries*. Document de travail du WWF.

^{23/} DeMoror (1997) et Panayotou (1997) ont estimé qu'il y avait entre 0,5 et 1 billion de dollars de subventions de par le monde nuisibles à l'environnement et à l'activité économique. La moitié de ce montant revient aux pays en voie de développement, et l'autre, aux pays développés. La différence touche les secteurs subventionnés. Dans les pays de l'OCDE, la plupart des subventions (environ 330 milliards) sont accordées à l'agriculture et au transport routier (entre 85 et 200 milliards de dollars). Dans les pays en voie de développement, les secteurs les plus fortement subventionnés sont l'énergie (150-200 milliards de dollars) et l'eau (42-47 milliards de dollars).

^{24/} Les banques de développement multilatéral (Banque mondiale, Banque Inter-Américaine de Développement, Banque asiatique de développement, etc.) peuvent octroyer des prêts et/ou des prêts ou bourses à l'assistance technique relative à la conservation de la diversité biologique, principalement aux gouvernements. Elles sont nombreuses à disposer de ressources destinées aux subventions (soit sous forme de prêts octroyés à des taux inférieurs au marché ou dans la devise locale, ou des bourses telles que la Bourse d'Assistance Technique).

- (a) Lorsque des avantages monétaires directs sont utilisés (par le biais de fonds ou le partage des revenus), le montant de ces fonds devraient être suffisamment important pour ne pas affecter la crédibilité de ces mesures ; ^{25/}
- (b) Plus la panoplie d'incitations sera intéressante sur le plan financier, plus grande seront les chances que les utilisateurs des ressources et les communautés contribuent activement à la préservation des valeurs de la diversité biologique ;
- (c) Les incitations financières peuvent rendre plus facile le passage vers un nouveau régime administratif;
- (d) Les fonds de protection de l'environnement qui rencontrent le plus de succès sont ceux qui impliquent à la fois les gouvernements et les organisations non-gouvernementales dans leurs opérations ;
- (e) Les revenus générés par les amendes pour dégradation de l'environnement devraient servir à financer des projets de promotion de la conservation ;
- (f) Des études de cas confirment que, pour être efficaces, les mesures dissuasives de type amendes doivent atteindre des niveaux suffisamment élevés pour décourager toute attitude répréhensible et être intégrées dans le cadre juridique d'un pays afin d'avoir force de loi. ^{26/}

IV. ELABORATION DE PROPOSITIONS EN VUE DE LA CONCEPTION ET DE LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES D'INCITATION

35. Un certain nombre d'éléments doivent être étudiés avant de choisir les mesures d'incitation appropriées aux problèmes liés à la conservation de la diversité biologique et son utilisation durable. Le tableau suivant présente plusieurs exemples destinés à servir de base de discussion pour l'élaboration de propositions en vue de la conception et de la mise en œuvre de mesures d'incitation. Il comprend en règle générale quatre catégories, concordant avec l'approche de l'OCDE pour la mise en œuvre de mesures d'incitation, décrite dans : OCDE (1999): *Identify the Problem, Design, Build Support and Provide Capacity, and Manage, Monitor and Enforce.*

^{25/} Yakobo Moyini and Erie Tamale. 1998. *Incentive Measures for the Conservation and Sustainable Use of Biodiversity by Communities Living around Bwindi Impenetrable National Park (Uganda)*. Une étude de cas conduite pour le Bureau de programme régional d'Afrique orientale du WWF.

^{26/} Asenath Omwega, Dr. Joy Obando and Erie Tamale. 1998. *Incentives for the Conservation and Sustainable Use of Biodiversity in the Kaya Forests of the Coastal Region in Kenya*. Une étude de cas conduite pour le Bureau de programme régional d'Afrique orientale du WWF. Février. En octroyant un statut de conservation élevé sur le plan juridique à certaines zones importantes sur le plan écologique et social, il est possible de condamner à une amende toute personne endommageant l'écosystème ainsi que le tissu traditionnel et social.

**QUELQUES ELEMENTS LIES A LA CONCEPTION ET A
LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES D'INCITATION**

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. IDENTIFIER LE PROBLEME : IDENTIFICATION DES OBJECTIFS ET PROBLEMES</p> | <p><i>Buts des mesures d'incitation.</i> Une mesure d'incitation devrait posséder un objectif déterminé. En accord avec la décision V/15, les mesures d'incitation doivent atteindre l'un de ces deux buts : la conservation de la diversité biologique et l'utilisation durables des éléments constitutifs de la diversité biologique.</p> <p><i>Menaces pesant sur la diversité biologique.</i> L'identification des causes immédiates et sous-jacentes des menaces pesant sur la diversité biologique et ses éléments constitutifs est nécessaire pour sélectionner la mesure adaptée à l'arrêt ou au renversement de la dégradation. Les politiques créant des incitations sans éliminer les causes profondes de la diminution de la diversité biologique (y compris les incitations perverses) ont peu de chance de réussir. C'est pourquoi, avant de se lancer dans l'élaboration de mesures d'incitation à la conservation ou à l'utilisation durable, il est important d'entreprendre une étude complète afin d'identifier et évaluer les impacts respectifs et synergiques de toute pression sous-jacente. Celles-ci comprennent les menaces émanant des forces économiques et sociales. Dans certains cas, des problèmes économiques et sociaux sont à l'origine de pratiques non durables et, tandis que l'application de mesures d'incitation afin de compenser les mauvais fonctionnements du marché et des politiques peuvent corriger ces problèmes, elles ne remédieront en aucun cas les problèmes cruciaux que sont les manques de ressources et la pauvreté. Il peut également s'agir d'identifier les mesures d'incitation existantes ou mesures perverses susceptibles de menacer la diversité biologique.</p> <p><i>Identification des experts compétents et des parties prenantes concernées :</i> Outre les experts, scientifiques et responsables politiques, l'éventail des parties prenantes devraient englober les membres des communautés locales et autochtones concernés par une mesure, susceptibles de posséder des connaissances concrètes sur le problème et de jouer un rôle clé pour la réussite de la mise en œuvre.</p> <p><i>Établir des processus participatifs.</i> Afin de veiller à ce que les mesures d'incitation soient élaborées dans un esprit participatif et promouvant une intégration de politiques efficace et la participation des parties prenantes, des processus facilitant les dialogues intergouvernementaux ainsi que les dialogues avec les parties prenantes concernant, y compris les communautés locales et autochtones, devraient être établis..</p> <p><i>Définir des cibles précises.</i> Une mesure d'incitation devrait avoir une cible aussi mesurable que possible. En effet, le succès final de toute mesure d'incitation dépend de la réussite du contrôle et de l'évaluation de son impact. Sans indicateurs de réussite ou d'échec, il est difficile de palier aux défaillances ou de renforcer un succès par des actions correctives.</p> |
| <p>2. CONCEVOIR</p> | <p><i>Approche par écosystème.</i> La conception de toute mesure d'incitation devrait être fondée sur une approche par écosystème telle qu'elle est définie dans le cadre de la Convention, notamment à la décision V/6 de la Conférence des Parties, soit une stratégie d'aménagement intégré des terres, de l'eau et des</p> |

**QUELQUES ELEMENTS LIES A LA CONCEPTION ET A
LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES D'INCITATION**

organismes vivant promouvant la conservation et l'utilisation durable de façon équitable..

Démarche fondée sur le principe de précaution. Associée à l'approche par écosystème, l'approche fondée sur le principe de précaution exige que les programmes relatifs aux mesures d'incitation se soumettent au principe de prudence en cas d'incertitude scientifique ou de conséquences irrémédiables sur le plan écologique. 27/

Le principe d'efficacité. Les programmes afférents aux mesures d'incitation devraient être formulés de manière à garantir que les gains gagnés sur le plan social seraient supérieurs ou égaux aux coûts de mise en œuvre, d'administration et de contrôle. Les contextes sociaux et institutionnels des pays peuvent avoir un impact considérable sur ces coûts. 28/

Internalisation. Étant donné que les mauvais fonctionnements du marché sont parfois la cause sous-jacente de la diminution de la diversité biologique, l'internalisation devrait constituer un principe directeur lors de la sélection des mesures d'incitation destinées à arrêter ou inverser cette diminution. L'internalisation consiste à incorporer les coûts et bénéfices externes dans les décisions des producteurs et des consommateurs. Les coûts et les bénéfices externes sont essentiellement les « effets secondaires » écologiques des activités économiques, que les mesures d'incitation devraient s'efforcer d'internaliser davantage dans les prises de décision des producteurs et consommateurs. . 29/

Clarté. Tout en admettant l'interaction de nombreux facteurs, les mesures d'incitation devraient rester aussi simples et ciblées que possible, pour une mise en œuvre accélérée et une estimation plus claire de leurs effets. Elles devraient être facilement comprises par toutes les parties prenantes..

Égalité : impacts au niveau distributif. Lors de la conception de mesures d'incitation, il est important de veiller à ce que les communautés bénéficiaires soient identifiées de manière complète et équitable. Une approche participative à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures d'incitation peut agir dans ce sens.

Création de valeur pour les communautés locales et autochtones. Les parties prenantes devraient saisir la valeur que représente la diversité biologique sur les plans nutritif, culturel et commercial. Les mesures d'incitation devraient être conçues afin de répondre aux besoins de développement économique des communautés locales et autochtones.

27/ UNEP/CBD/COP/5/15.

28/ UNEP/CBD/COP/5/15.

29/ UNEP/CBD/COP/5/15.

**QUELQUES ELEMENTS LIES A LA CONCEPTION ET A
LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES D'INCITATION**

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <p><i>Panachage de mesures.</i> Aucune mesure à elle seule ne sera assez flexible et rigoureuse pour aborder tous les aspects d'un problème particulier. Un ensemble de mesures d'incitation sera alors nécessaire pour retirer à la fois les avantages collectifs résultant de la protection de la diversité biologique et les bénéfices privés résultant de l'utilisation durable de ses éléments constitutifs.</p> |
| <p>3. RENFORCER LE SOUTIEN ET INSTAURER DES CAPACITES : FACILITER LA MISE EN OEUVRE</p> | <p><i>Les capacités humaines et physiques.</i> Elles comprennent les capacités scientifiques et techniques, ainsi que les capacités liées aux problèmes administratifs, éducatifs, de formation et de communication. Dans bien des cas, lors de la phase de mise en œuvre des mesures d'incitation, il existera un besoin constant en formation de formateurs, directeurs et autres forces de travail, en programmes éducatifs et autres formes de renforcement de la capacité humaine. Dans d'autres cas, il y aura un besoin en création des capacités physiques, y compris de l'installation de matériel de contrôle ou d'autres besoins en infrastructure. La formation constituera souvent un élément indispensable à la mise en œuvre des mesures d'incitation.</p> <p><i>Accords institutionnels</i> Des accords institutionnels sont nécessaires pour favoriser le dialogue et la communication entre les responsables politiques au sein des gouvernements et les parties prenantes extérieures aux gouvernements aux niveaux national et local. Garantir l'existence de structures vouées à favoriser ce dialogue intra-gouvernemental entre ministères compétents et agences concernées par la diversité biologique est important dans la mesure où les agences gouvernementales partageront souvent les responsabilités lors de la mise en œuvre des mesures d'incitation requérant que des politiques macro-économiques et relatives à la diversité biologique ainsi que des cadres juridiques soient instaurés.</p> |

**QUELQUES ELEMENTS LIES A LA CONCEPTION ET A
LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES D'INCITATION**

Implication des parties prenantes Même une fois la mesure conçue, les parties prenantes peuvent jouer un rôle déterminant pour garantir qu'elle soit appliquée efficacement sur le terrain. C'est pourquoi un accès permanent à l'information et à la communication sous forme de réunions d'information au niveau local, l'organisation d'atelier de formation ou l'établissement de systèmes de contrôle et de suivi en liaison avec les agences gouvernementales compétentes peuvent tous constituer d'importants éléments à considérer pour une mise en œuvre réussie des mesures d'incitation. ^{30/} Il peut s'agir d'une implication de toutes les parties prenantes, y compris des organisations non-gouvernementales qui, en vertu de leur mode opérationnel et de leur proximité avec les communautés rurales, peuvent gagner la confiance des populations implantées, les plaçant dans une position stratégique favorable à la mise en œuvre efficace des mesures d'incitation. A long terme, une telle approche peut réduire les coûts afférents à la mise en œuvre et au contrôle des mesures d'incitation, par le biais de groupes directement concernés par le succès de ces mesures, la responsabilité reposant sur un partage des responsabilités dans le succès de la mise en œuvre de la mesure. Les parties prenantes concernées peuvent jouer un rôle important dans la création des capacités des institutions locales afin de leur permettre de mieux négocier les conditions des mesures d'incitation.

Financement. Il existe des besoins divers en capacités vouées au financement des mesures d'incitation, y compris des capacités de mise en œuvre.

**4. GERER,
CONTROLLER ET
FAIRE EXECUTER**

Capacités administratives et juridiques. En dernier lieu, le succès de toute mesure d'incitation est lié à la réussite des actions de contrôle, exécution et évaluation des impacts. Les capacités adaptées à la gestion, au contrôle et à l'exécution des mesures d'incitation reposent en partie sur une implication appropriée des parties prenantes et l'existence d'institutions saines. Elle dépend également des capacités administratives et juridiques disponibles. Il existe des besoins spécifiques aux capacités administratives et juridiques afférentes au contrôle et à la mise en vigueur de certaines mesures d'incitation. Les niveau et type de capacité varieront selon la mesure. Les mesures juridiques et réglementaires, par exemple, tendent à avoir d'importants besoins en capacité administrative. En revanche, les mesures ancrées dans les communautés et les autres incitations économiques ont des besoins moindres. Les incitations pour la conservation de la diversité biologique ont peu de chance d'atteindre leur objectif sans les capacités de contrôle, exécution et évaluation des politiques aux niveaux local, national et international.

Financement. Un financement approprié devrait être disponible pour garantir l'efficacité du contrôle et de l'exécution des mesures d'incitation.

V. LE PROCESSUS DECISIONNEL : LE CHOIX DES MESURES APPROPRIÉES ET DES MESURES COMPLÉMENTAIRES

36. Pour faciliter le choix d'une ou plusieurs mesures particulières, il est important d'examiner le contexte dans lequel ces mesures sont introduites. Par exemple, en présence de contraintes humaines ou administratives, les coûts d'option, ou les ressources nécessaires à la mise en œuvre, au contrôle et à l'exécution des réglementations sont relativement élevés. Ceci est également vrai pour les structures juridiques faibles ou peu développées. Dans ces circonstances, le choix d'un instrument utilisant des structures administratives existantes, pourvus de pouvoirs administratifs et d'exécution limités, peut s'avérer préférable. Les programmes privés et bénévoles reposant sur les incitations constituent des options intéressantes dans un environnement dépourvu des traditions et institutions adaptées au contrôle et à l'exécution de politiques basées sur les mesures dissuasives.

37. Le tableau suivant illustre une panoplie d'instruments, leurs avantages, inconvénients et faisabilité. D'autres incitations non-économiques pourraient faire l'objet d'une étude similaire, comme, par exemple la menace d'emprisonnement, les motivations sociales, les tabous culturels et l'estime de soi.

| Instrument | Avantages | Inconvénients | Faisabilité |
|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Impôts pour la préservation de l'environnement | Efficacité économique maximale Facile à comprendre | Repose sur la mesurabilité d'éléments isolés et sur un accord sur les valeurs du coût externe. Peut nécessiter un contrôle important. | Applicable lorsque les impacts sont faciles à mesurer (par exemple, la chasse) et les sources des impacts faciles à installer. |
| Création de marché | Résulte dans la répartition de ressources la plus efficace qui soit entre usagers concurrents et génère des prix qui leur conviennent. Faibles besoins de contrôle. | Peut s'avérer défectueux dans les cas d'effets externes (importants) et/ou de monopoles | Applicable lorsque des droits de propriété clairement définis peuvent être établis et conservés pour des biens et services aisément identifiables, lorsque les coûts des transactions sont assez bas et les parties intéressées assez nombreuses pour permettre un commerce régulier. |
| Élimination des incitations perverses | La réforme ou l'élimination de ces incitations peut atténuer les pressions portées sur l'environnement, améliorer l'efficacité économique et réduire les dépenses fiscales. | Les incitations perverses peuvent être difficiles à identifier (manque de transparence). Il peut y avoir des difficultés à les réformer sur le plan politique, face à l'opposition de leurs bénéficiaires. | Applicable lorsque de nets avantages peuvent être identifiés en termes budgétaires, d'efficacité économique et/ou d'objectifs écologiques et lorsque d'éventuelles mesures compensatoires facilitent la procédure de suppression des incitations. |

| Instrument | Avantages | Inconvénients | Faisabilité |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Réglementations | Faciles à comprendre. Ont force de loi. Peuvent viser directement certaines activités ou processus. | Peuvent s'avérer inefficaces sur le plan économique ou coûteuses par rapport aux objectifs visés. Surtout si elles proscrivent certaines technologies. Une mise en vigueur stricte est nécessaire. Pas de flexibilité. Peuvent être complexes et détaillées. | Particulièrement adaptées en cas d'impacts limités et aisément identifiables sur l'environnement qui méritent d'être circonscrits et/ou lorsque le nombre d'acteurs impliqués est faible. |
| Fonds pour la préservation de l'environnement | Transparents et jouissant d'une grande visibilité. Très bien perçus de l'opinion publique. | Peut ne pas avoir d'efficacité économique maximale. Peut manquer de flexibilité, les fonds ayant une affection spéciale. | Applicables lorsque les gouvernements ont du mal à lever des fonds, lorsque l'infrastructure fiscale est faible et lorsque les causes sont clairement identifiables et très populaires. |
| Financement public | Apprécié des bénéficiaires. Favorise les activités souhaitables au lieu d'interdire celles qui ne le sont pas. | Besoin en financement. Peut être économiquement inefficace. Peut attirer les candidats aux revenus garantis. | Applicable lorsque des activités souhaitables ne seraient pas entreprises sans soutien ou pour créer un différentiel en faveur de ces activités quand il n'est pas possible de décourager les activités nuisibles. |

38. Il est essentiel d'admettre, lors de la conception de mesure d'incitation, qu'une mesure isolée ne suffira souvent pas à résoudre les rouages complexes des décisions relatives à la conservation de la diversité biologique ou de l'utilisation durable. Ainsi, tout processus décisionnel devrait tenir compte d'autres mesures susceptibles de concourir à la réalisation du but désiré, en prenant compte les paramètres propres au pays impliqué.

39. Par exemple, des mesures positives peuvent influencer le processus décisionnel en identifiant et récompensant des activités entreprises à des fins de conservation. En revanche, elles peuvent rendre moins attrayantes la poursuite d'activité socialement ou écologiquement nuisiblement. Toutefois, dans certains cas, les incitations financières, pour prendre un exemple, peuvent manquer de modifier la structure des incitations dans une mesure suffisante à une coopération optimale. Par exemple, des mesures fiscales isolées peuvent ne pas suffire à inverser des évolutions irrémédiables telles que l'extinction d'espèces. C'est pourquoi il pourrait être nécessaire d'exercer un contrôle réglementaire supplémentaire ou introduire d'autres mesures, telles que l'élimination d'incitations perverses susceptibles d'annuler l'impact des incitations positives.

40. C'est pourquoi la plupart des études de cas de l'OCDE étudiant les incitations pour une utilisation durable ou pour la conservation de la diversité biologique tiennent compte d'éléments relatifs aux

/...

restrictions d'accès ou réglementaires (en d'autres termes, des formes de dissuasion). Dans la mesure où bon nombre des avantages tirés de la diversité biologique ne sont pas attribuables à des personnes privées et constituent souvent des gains publics importants, les réglementations constituent toujours un outil efficace de préservation de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique. Elles sont souvent utilisées en complément d'autres incitations dans le but de préserver des écosystèmes particulièrement sensibles ou des espèces menacées.^{31/} Les réglementations conçues dans un but dissuasif ont l'inconvénient d'être difficile à contrôler et exécuter. Dans certains cas, les communautés concernées ne sont pas impliquées. Ces réglementations peuvent être inefficaces et coûteuses, surtout dans le cas où elles proscrieraient certaines technologies. De plus, lorsqu'elles ciblent un aspect particulier de la diversité biologique, elles peuvent omettre de considérer les écosystèmes avoisinants. Finalement, elles nécessitent une exécution stricte et sont sujettes à des dysfonctionnements.^{32/} Cependant, elles ont force de loi et peuvent être directement appliquées à certaines activités ou processus, tels que les problèmes d'évolution irrémédiable de la diversité biologique (extinction d'espèces). Elles s'avèrent le plus efficaces lorsqu'elles concernent un éventail limité d'impacts aisément identifiables et/ou lorsque le nombre d'acteurs est limité.

41. Les incitations indirectes se fondent sur le principe selon lequel tout détenteur raisonnable de titre de propriété bien défini cherchera à maximiser la valeur de ses ressources sur le long terme. Elles sont particulièrement adaptées aux ressources dotées d'une valeur commerciale privée. Les incitations indirectes ont beaucoup été utilisées dans le cadre de la gestion des stocks de poissons destinés à la vente, sous forme de quotas transférables aux individus, ainsi que de la propriété privée de terres boisées et de permis négociables pour la gestion d'espèces commercialement viables. Toutefois, une étude de cas détaillée conduite par l'OCDE sur l'emploi des quotas transférables aux individus (QTI – ITQ, *Individual transferable quotas*) dans le cadre de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique marine a révélé que l'allocation des QTI s'avère le plus efficace lorsqu'ils sont accompagnés de mesures d'exécution et régulatrices garantant de leur compatibilité sociale et écologique, et que la création de droits de propriété à l'aide des QTI peut être difficile à exécuter.^{33/} D'autres études s'intéressant aux incitations indirectes suggèrent que les incitations découlant d'activités telles que la prospection de produits bio, le tourisme écologique ou les produits hors-bois issus de la forêt, ne produisent pas à eux seuls

^{31/} Par exemple, la réglementation peut se traduire par la création de zones protégées, une restriction de l'accès aux zones naturelles, y compris les restrictions et réglementations régissant leur utilisation, comme l'utilisation restreinte de certaines zones, des restrictions de circulation ou des restrictions sur la taille et la capacité d'accueil des lodges. Dans l'étude de cas conduite au Parc national du Bwindi en Ouganda, des droits d'accès associés à des incitations positives ou partage de ressources ont été appliqués dans le cadre d'un programme de partage des revenus. Cela étant, le tourisme peut avoir un impact dévastateur sur les ressources biologiques et la diversité culturelle et peut nécessiter des directives réglementaires telles que la limite du nombre des visiteurs.

^{32/} Une étude de cas conduite par l'OCDE a conclu que les interdictions de chasse devraient être associées à des méthodes d'exécution et des réglementations plus innovantes et efficaces, telles que l'augmentation des amendes et sanctions pour braconnage, la restriction d'accès aux itinéraires de randonnée durant l'hiver, quand les empreintes d'ours sont faciles à pister et le recrutement d'anciens braconniers, ayant l'expérience et le savoir-faire nécessaires pour prendre part à l'exécution des réglementations et contrôler les populations d'ours, ainsi que d'autres incitations comme l'établissement de titres de propriété, gage que la conservation bénéficie aux communautés locales les plus aptes à les protéger. (OECD, 1999).

^{33/} OECD, 1999. Parmi les enseignements supplémentaires :

- Les QTI fonctionnent mieux dans les petites entreprises de pêche, pourvues d'une forte cohésion sociale et de programmes éducatifs et de formation professionnelle.
- Il est essentiel d'avoir la coopération et la participation active de tous les membres de l'entreprise.
- Des problèmes d'égalité peuvent survenir lors de l'allocation initiale des permis, la gestion de nouveaux entrants, les coûts de contrôle et la spéculation sur les permis. L'emploi des QTI peut également entraîner l'élimination des petites entreprises et réduire l'emploi et les revenus de l'équipage.

suffisamment d'incitations et mériteraient d'être proposés conjointement à des mesures d'incitations positives directes ou des paiements. ^{34/}

42. Finalement, l'élimination ou la réforme des aides accordées à des activités exerçant une pression sur la diversité biologique sont les mesures d'incitation les plus prometteuses. La diversité biologique et les ressources forestières sont victimes des subventions accordées à la conversion des terres qui gonflent artificiellement le recours privé à la déforestation et à la destruction des habitats. L'agriculture durable est pénalisée par les subventions pour l'achat de pesticides et engrais chimiques. Des écosystèmes fragiles sont affectés par des politiques de soutien des prix pour les cultures sur sols érosifs et les subventions pour le dégageant des terres et le pacage. Les subventions en matière d'énergie et de capitaux sont souvent octroyées au détriment de tous les secteurs puisqu'elles encouragent l'utilisation d'engins lourds et souvent destructeurs pour les environnements fragiles. La réforme de ces mesures peut diminuer la pression pesant sur l'environnement, améliorer l'efficacité économique et réduire les dépenses fiscales. Toutefois, ceux qui profitent de ces incitations perverses, attirés par l'appât du revenu garanti, ont de fortes chances de s'opposer à leur retrait et leurs doléances devront être compensées par l'application, par exemple, d'incitations positives en faveur du comportement souhaité.

VI. RECOMMANDATIONS POUR UNE COOPERATION FUTURE EN MATIERE D'INCITATIONS

43. Un plan d'action pour une coopération future pourrait aider les Gouvernements à entreprendre des processus de consultation participatifs, ainsi qu'à définir et mettre en œuvre des mesures d'incitation claires et précises s'attaquant aux causes sous-jacentes de la diminution de la diversité biologique. Ce plan d'action pourrait reposer sur les quatre principes fondamentaux suivants : l'information, l'implication des parties prenantes, l'évaluation et la création des capacités. Il a été prévu que l'atelier de travail qui se réunira du 10 au 12 octobre 2001, formulera des propositions spécifiques en rapport avec le plan d'action dont les principes fondamentaux sont exposés ci-dessous.

A. L'information

44. Les Parties ont admis qu'il était nécessaire, pour concevoir et mettre en œuvre des mesures d'incitation efficaces, de disposer d'un fonds de connaissances et d'informations fiables.

45. Les Organisations et les Gouvernements devraient poursuivre la collecte et la diffusion d'informations sur les expériences locales et régionales recourant à des instruments qui appuient les mesures d'incitation positives et leurs résultats, ainsi que les impacts des incitations perverses. Les éléments suivants devraient faire l'objet d'une attention particulière :

(a) La préparation d'études de cas pour mesurer, concevoir et mettre en œuvre des mesures d'incitation utilisant une approche par écosystème, avec une attention particulière pour les régions dotées d'un intérêt thématique pour la Conférence des Parties ;

(b) L'identification des menaces pesant sur la diversité biologique et les causes sous-jacentes de sa diminution ;

(c) Identifier les lacunes dans les capacités nationales en matière de recherches de politiques et analyses.

^{34/} Resources for the Future (Des ressources pour l'avenir). "The Price of Biodiversity" R. David Simpson.

(d) L'identification des obstacles et contraintes grevant la mise en œuvre des mesures d'incitation et offrir des solutions pour les surmonter ;

(e) Le partage des enseignements par le biais de la coopération avec d'autres conventions concernant la diversité biologique et les décideurs ou responsables politiques des Gouvernements.

46. Un projet esquissant les besoins en information et développant une stratégie sur les plans éducatif et d'information du public pour promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre réussie d'incitations indirectes pourrait être un élément central du plan d'action. Ce projet pourrait être entrepris en liaison avec les initiatives existantes (créations de marchés pour les produits et services issus de la diversité biologique) et en collaboration avec d'autres organisations compétentes.

B. L'implication des parties prenantes, y compris des communautés locales et autochtones

47. Les Etats devraient élaborer et mettre en œuvre des approches participatives cohérentes lors de la conception des politiques relatives à la conservation de la diversité biologique et de l'utilisation durable, impliquant pleinement toutes les parties prenantes, parmi lesquelles les services gouvernementaux compétents, les organisations non-gouvernementales et les communautés locales et autochtones, dans un dialogue constructif et de manière opportune, et promouvoir une approche consistante pour l'utilisation des mesures d'incitation.

48. Une attention toute particulière devrait être portée aux points suivants :

(a) Conseiller directement les responsables politiques dans la conception et la mise en œuvre des mesures d'incitation ;

(b) Inviter les groupes de parties prenantes clés à prendre part au dialogue engagé sur ces politiques ;

(c) Construire un réseau d'experts en incitations pour la diversité biologique capable de fournir des orientations et des informations en réponse aux demandes spécifiques des Gouvernements, de la société civile et du secteur privé.

49. Le second élément central du plan d'action, destiné à encourager une approche participative, est l'élaboration d'une stratégie de coordination politique et d'implication des parties prenantes. Il pourrait se composer d'éléments relatifs à l'éducation, à la communication et à la mise en valeur de processus ayant fait leur preuve dans la génération d'une participation publique efficace. Les Parties seraient encouragées à adapter les éléments et processus réussis de cette stratégie à leurs priorités et situations. Une approche cohérente et participative de la conception des politiques pourrait également favoriser l'intégration des problèmes liés à la diversité biologique dans d'autres secteurs et domaines politiques.

C. L'évaluation

50. Malgré les défis que pose l'évaluation non-commerciale, il est important de continuer à rechercher des moyens de créer des indicateurs commerciaux pour les valeurs économiques et sociales de la diversité

biologique. La Conférence des Parties a admis l'importance de l'évaluation en tant qu'outil de conception des mesures appropriées. ^{35/}

51. La poursuite du travail sur l'évaluation peut être coûteuse, exige d'importantes compétences, ses résultats finals peuvent être difficiles à communiquer et les valeurs monétaires qui en découlent peuvent être sujettes à caution. Toutefois, les méthodologies de conduite de ces évaluations devraient continuer à être développées, en raison du rôle stratégique qu'elles jouent dans l'élaboration des mesures d'incitation. La poursuite de ce travail de coopération peut comporter :

- (a) La poursuite d'une recherche en méthodologie sur l'évaluation de la diversité biologique et des ressources issues de la diversité biologique ;
- (b) L'élaboration et l'affinement des méthodes non-commerciales d'évaluation ;
- (c) La diffusion des informations relatives aux techniques d'évaluation existantes.

52. Ce travail pourrait être entrepris comme troisième volet principal du plan d'action, en partenariat avec les organisations internationales compétentes.

D. La création des capacités

53. Un autre facteur clé dans l'élaboration et la mise en œuvre efficaces de mesures d'incitation est l'existence de cadres juridiques et politiques appropriés. La Conférence des Parties a encouragé les Gouvernements à développer de tels cadres.

54. Les éléments suivants pourraient être considérés :

- (a) La mise en œuvre de programmes de formation sur les problèmes scientifiques et économiques fondamentaux liés à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique ;
- (b) La mise en œuvre de programmes de formations sur les mesures d'incitation ;
- (c) Le développement des capacités vouées à la recherche et à l'analyse des mesures d'incitation ;
- (d) Le développement de cadres juridiques et politiques appropriés ;
- (e) Des travaux d'examen des lois et de formulation de conseils sur les mesures d'incitation ;
- (f) Le développement de structures de financement lorsqu'elles sont nécessaires.

55. Pour contribuer à cet effort, un quatrième volet du plan d'action pourrait prévoir un processus de mise au point continue d'un aide-mémoire de points à considérer lors de la conception et de la mise en œuvre des mesures d'incitation. Il pourrait comporter des efforts d'harmonisation des consignes existantes, en prenant en compte les nouveaux enseignements tirés des études de cas ainsi qu'un travail

^{35/} Décision IV/10 de la Conférence des Parties à la Convention sur la Diversité Biologique : « ... l'évaluation économique de la diversité biologique et des ressources biologiques constitue un outil important aux fins de mesures d'incitation économiques bien ciblées et étalonnées. »

théorique continu sur les mesures d'incitation. Cette approche « aide-mémoire » pourrait être entreprise dans le dessein d'élaborer, sur le moyen terme, des consignes plus complètes et détaillées sur l'application pratique des mesures d'incitation à l'attention des Parties et gouvernements. L'élaboration de ces consignes pourrait être entreprise en coopération avec les organisations internationales, les experts et parties prenantes compétentes.

56. En conjonction avec l'élaboration de ces consignes, la Convention sur la Diversité Biologique pourrait encourager la création des capacités au niveau national en encourageant l'application de mesures d'incitation et la création des capacités par le biais d'une approche « apprendre en faisant ». De nouvelles études de pays pourraient être conduites par des experts nationaux sous l'auspice de la Convention sur la Diversité Biologique. Dans le cas où des écarts existeraient au niveau national, des informations supplémentaires, séminaires d'éducation et ateliers de formation pourraient faire l'objet d'une collaboration entre organisations internationales et organisations non-gouvernementales actives dans le domaine des incitations.

*Annexe***CONTRIBUTIONS SPECIFIQUES**

Les organisations suivantes ont adressé leurs recherches en réponse à la demande de collecte d'informations relatives aux mesures d'incitation qui leur avait été adressée en septembre 2000 par le Secrétaire Exécutif,

Africa Resources Trust (ART)

L'ART a adressé au Secrétaire Exécutif un exemplaire de l'étude de cas suivante : *Lessons from Zimbabwe's Communal Areas Management Program for Indigenous Resources (CAMPFIRE)* (novembre 2000) (« Enseignements tirés du Programme d'aménagement des zones d'habitation commune du Zimbabwe pour les ressources autochtones »)

CAMPFIRE est un programme d'aménagement des ressources naturelles axé sur les communautés qui rend aux communautés rurales le droit de gérer leurs ressources biologiques (faune sauvage) et d'en tirer parti. Ce programme part du principe que la diversité biologique doit directement contribuer à la satisfaction des besoins humains, priorité majeure en Afrique. La dégradation des ressources (terres, sols, eaux, habitats, diversité biologique) dans les zones d'habitation commune est le plus grand défi qui se pose au Zimbabwe en matière de préservation de l'environnement et de promotion d'une utilisation durable des ressources naturelles. CAMPFIRE a contribué à faire appliquer une loi de 1982 autorisant le Ministre de l'environnement à désigner les habitants des zones d'habitation collective comme « autorité compétente » pour les ressources issues de la faune sauvage. Divers groupes se sont réunis dans le cadre de CAMPFIRE. Le programme a été jugé fructueux en termes de diminution de la pauvreté et de développement au vu des revenus dégagés et en termes de conservation des espèces et de diversité biologique, au vu des revenus investis dans des pratiques de conservation et de l'aide apportée aux communautés rurale sous forme des termes ou droits de propriété acquis sur les ressources naturelles de leur localité. A travers CAMPFIRE et l'accession des communautés aux bénéfices économiques issus des ressources naturelles, tels que les recettes générées par les safaris contrôlés et le tourisme écologique, le rapport coût/bénéfice a non seulement été équilibré, mais les bénéfices ont constamment dépassé les coûts. Ce résultat a incité les habitants de ces zones à investir du temps et des ressources dans l'aménagement de « leur » faune sauvage. De même, la reconnaissance et l'assimilation des facteurs et spécificités culturelles ont également fortement incité les communautés locales à adopter CAMPFIRE, jugé convivial, flexible et respectueux des us et coutumes. L'habitat de la faune sauvage a été multiplié par trois depuis 1975 et environ 30 pour cent du Zimbabwe participe désormais à une forme ou une autre d'aménagement de la faune sauvage.

La Banque Africaine de Développement

La Banque Africaine de Développement a indiqué que, par le biais de politiques agricoles et forestières et de consignes, elle encourageait les pays membres de cette région à :

- (a) Développer les liens entre diversité biologique et développement ;
- (b) Faire exécuter par la loi les conditions juridiques, sociales et institutionnelles requises pour la préservation et l'aménagement des ressources naturelles ;
- (c) Promouvoir la participation du secteur privé, des syndicats professionnels, des coopératives rurales, des communautés locales, des autochtones, des jeunes, des femmes et organisations

/...

non-gouvernementales dans des activités issues des ressources naturelles et promouvoir les programmes d'information et de formation sur le plan national ;

(d) Développer et maintenir un système efficace de développement des forêts, d'enseignement public et d'aménagement des forêts en considération des rôles multiples et de la valeur des arbres, des forêts et des terres boisées ;

(e) Développer et maintenir un système complet de parcs et réserves nationales où seront préservés des spécimens de la flore, de la faune et des paysages naturels en tant qu'éléments du patrimoine national ;

(f) Promouvoir une utilisation appropriée des parcs et réserves nationales à des fins scientifiques, éducatives et de loisirs et pour le développement d'un tourisme sécurisé et sain.

Elle a de plus indiqué que les mesures d'incitation incorporée dans les politiques et consignes de la banque, pour étude par les pays membres de la région, comportent :

(a) Prélèvement de redevances touristiques, pour les visites de sites protégés ou de réserves naturelles ;

(b) Application de taxes aux réserves naturelles promouvant le tourisme ;

(c) Allocation d'une partie des taxes perçues sur l'exploitation des ressources biologiques aux communautés locales ;

(d) Versement de compensations aux populations locales n'empiétant pas sur les zones protégées ;

(e) Encouragement, par le biais d'écolabels, à un accès préférentiel aux marchés internationaux pour les bois issus de forêts aménagées durablement ;

(f) Favoriser les entreprises privées à impliquer les populations locales dans l'aménagement et la préservation des ressources naturelles.

La Banque Asiatique de Développement

La Banque Asiatique de Développement a adressé au Secrétaire Général les documents suivants : *Asian Environmental Outlook*, (« Perspectives écologiques en Asie »), (deuxième version du document de discussion, Banque Asiatique de Développement, Août 2000) et *Mobilizing Broader Support for Asia's Biodiversity: How Civil Society can Contribute to Protected Area Management* (« Se mobiliser en faveur d'un soutien accru à la diversité biologique en Asie : en quoi la société civile peut contribuer à l'aménagement des zones protégées ») (Banque Asiatique de Développement, Union Mondiale de la Conservation). Jeffrey McNeely, Août 1999.

Banque Interaméricaine de Développement (IDB)

La Banque Interaméricaine de Développement a soumis à la Convention sur la Diversité Biologique un exemplaire du rapport daté de juin 2000, *Financing Biodiversity Conservation* (« Le financement de la conservation de la diversité biologique »). Ce rapport indique qu'une grande partie de la menace pesant sur la diversité biologique provient du fait qu'elle constitue un bien public et qu'il est donc difficile d'obliger les individus à payer pour les biens et services qui en sont issus. Trop souvent, les bénéfices apportés par ces biens et services sont considérés comme étant des externalités, pour lesquels il

n'existe pas de marché et qui n'entre pas en ligne de compte dans les calculs commerciaux. Le cœur du problème, c'est le manque de reconnaissance de l'importance et, dans certains cas, de la valeur économique de la diversité biologique, ainsi que des dispositifs d'internalisation de ces valeurs sur les marchés. Le rapport dresse un inventaire vaste et très détaillé des divers outils disponibles pour financer la préservation et l'utilisation durable de la diversité biologique.

International Tropical Timber Organisation (ITTO)

L'ITTO a indiqué que son travail dans ce domaine était axé sur l'aménagement, la conservation et le développement durable des forêts tropicales dans leur ensemble, dont la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique constituent une part intégrante. Les deux rapports suivants ont été transmis au Secrétariat de la Convention sur la Diversité Biologique :

(a) Rapport de l'avant-projet sur les incitations dans les pays producteurs et consommateurs pour la promotion du développement durable des forêts tropicales (février 1991) ;

(b) Les liens économiques entre le négoce international du bois tropical et l'aménagement durable des forêts tropicales (1993).

UICN – Alliance mondiale pour la nature

L'UICN a transmis un CD-ROM élaboré pour sa réunion d'Amman (Jordanie) en 2000, contenant un large éventail d'informations anciennes et actuelles concernant la conception et la mise en œuvre des mesures d'incitation. L'UICN a également soumis un document intitulé *Towards a programme of work on incentive measures under the Convention on Biological Diversity : working paper outlining actions that could be undertaken by the Convention on Biological Diversity and other international organisations to promote work on incentive measures* (« Vers un programme de travail sur les mesures d'incitation sous l'égide de la Convention sur la Diversité Biologique : document de travail décrivant les actions susceptibles d'être entreprises par la Convention sur la Diversité Biologique et d'autres organisations internationales pour promouvoir le travail sur les mesures d'incitation »). Le Centre juridique pour l'environnement de l'UICN a fourni un document intitulé *Examples of various kinds of incentives and disincentives* (« Exemples de divers types de mesures incitatives et dissuasives »), détaillant des exemples de diverses incitations ayant rapport au domaine juridique ou créées dans le cadre législatif et de mesures dissuasives utilisées dans le cadre de la protection de l'environnement, de la conservation et de l'utilisation durable.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

Saving Biological Diversity: Economic Incentives, 1996 (« Sauvegarder la diversité biologique : mesures d'incitation économiques »). Ce rapport rassemble les principales conclusions issues d'un projet de deux ans relatif aux mesures d'incitation économique pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, conduit par le groupe des experts sur les aspects économiques de la diversité biologique de l'OCDE (*OECD Expert Group on Economic Aspects of Biodiversity*). Ce rapport partage des informations concernant des expériences menées par les pays membres de l'OCDE et contribue ainsi à comprendre le soutien qu'apportent les mesures d'incitation économiques à la mise en œuvre de la Convention sur la Diversité Biologique.

Handbook of Incentive Measures for Biodiversity: Design and Implementation, 1999 (« Guide des mesures d'incitation à la diversité biologique : conception et mise en œuvre »). Ce guide est le fruit de travaux conduits par le Groupe de travail sur les aspects économiques de la diversité biologiques de l'OCDE (*OECD Working Group on Economic Aspects of Biodiversity*). Il est destiné à aider les

responsables politiques lors de la conception et de la mise en œuvre de mesures d'incitation appropriées à un aménagement efficace de la diversité biologique. Il s'appuie sur les travaux antérieurs conduits par l'OCDE dans ce domaine, compulsant notamment les résultats issus des 22 cas d'études effectués sur les mesures d'incitation.

Resources for the Future

Resources for the Future a transmis plusieurs rapports à la Convention sur la Diversité Biologique, dont :

(a) *The Cost-Effectiveness of Conservation Payments* (« La rentabilité des paiements en faveur de la conservation ») (Paul J. Ferraro and R. David Simpson).. Ce rapport avance que, dans certains cas, des paiements au résultat peuvent s'avérer plus rentables que des approches indirectes ;

(b) *The Price of Biodiversity* (« Le prix de la diversité biologique ») (R. David Simpson). Ce document affirme que des activités telles que la prospection en produits bio, le tourisme écologique et les produits hors-bois issus de la forêt ne génèrent pas d'incitations suffisantes à la conservation et que, dans le court terme, les habitants des pays en voie de développement doivent être payés pour leurs actions en faveur de la conservation ;

(c) *Carving out Some Space – A Guide to Land Preservation Strategies*. (« Modeler l'espace – Un guide des stratégies de préservation des terres ») (James Boyd, Kathryn Caballero, R. David Simpson). Cet article s'intéresse plus particulièrement aux politiques d'utilisation des terres et aux servitudes visant la conservation. Il avance que la poursuite d'expérimentations à l'aide d'instruments innovants permettra d'arriver plus aisément à une conservation accrue et à un moindre coût ;

(d) *Biodiversity Prospecting* (« Prospector la diversité biologique ») (R. David Simpson). Ce rapport avance qu'au vu du grand nombre d'espèces impliquées, la prospection en diversité biologique génère une valeur économique peu appréciable (plus il y a d'espèces, plus leur valeur marginale baisse). Les recherches du RRF sur la prospection en diversité biologique indiquent que la diversité biologique est certes importante pour de nombreuses raisons (commerciales, écologiques, esthétiques, éthiques ou même spirituelles), mais que, lorsqu'une prospection commerciale est menée dans le secteur des ressources naturelles pour trouver de nouveaux produits, la valeur de la diversité biologique n'est pas aussi élevée que ce que certains environnementalistes tendent à croire. Il est donc nécessaire de développer des incitations plus pratiques en faveur de la conservation.

(e) *Rights-Based Fishing* (« La pêche fondée sur des droits »). Ce rapport indique que les approches régulatrices de commande et de contrôle n'ont en général pas permis d'endiguer la pêche qui découle d'une tradition d'accès libre et ouvert aux ressources halieutiques. Il indique que, par le biais d'une pêche fondée sur des droits, les pêcheurs, s'ils se voient allouer des droits d'usage exclusifs et s'ils sont plus impliqués dans les décisions de gestion des entreprises de pêche, voient les avantages de cette gestion en terme de santé à long terme et de productivité.

(f) *Eco-Labeling Consequences in General Equilibrium: A Graphical Assessment* (« Conséquences des écolabels dans l'équilibre général: une estimation graphique ») (Stephen K. Swallow and Roger A. Sedjo). Ce document indique que, pour promouvoir les conditions de l'aménagement durable des forêts, des programmes de certification des producteurs remplissant des critères de mise en valeur de la diversité biologique et de la durabilité ont été demandés. L'un de ces programmes s'intéresse aux écolabels, qui indiquent aux consommateurs si les produits en bois finals proviennent de forêts exploitées dans des conditions certifiées favorisant la durabilité et la protection de la

diversité biologique. Au vu des obstacles pratiques et des défis économiques posés aux écolabels, cet article pose la question de savoir si la qualité de l'écosystème, à une échelle régionale étendue ou mondiale, connaîtra nécessairement une amélioration, une fois que l'économie aura ajusté l'offre à la demande générée par la mise en place des écolabels.

(g) *Marine Reserves: Is there a Free Lunch?* (« Réserves marines : le repas est gratuit ? ») (James N. Sanchirico, James E. Wilen). Le concept des réserves marines consiste à isoler de vastes zones de l'environnement marin pour un usage limité ou contrôlé. Certains de leurs défenseurs considèrent les réserves marines comme des laboratoires naturels uniques devant servir de repères et d'objets d'étude afin de comprendre un système naturel relativement peu dérangé. D'autres les considèrent comme des outils politiques potentiels grâce auxquels mettre en valeur les avantages des écosystèmes marins en général. La plupart des objections verbales exprimées proviennent de pêcheurs exploitant les zones pressenties.

Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) – Affaires Économiques et Commerciales (UNEP-ETU)

L'UNEP-ETU a soumis deux publications, fruits de plusieurs années de collaboration menée par des chercheurs dans un large éventail de pays en voie de développement ou en transition. Ces travaux initiés par l'Unep, cherchaient à déterminer le meilleur moyen de favoriser l'emploi d'instruments économiques et de méthodes d'évaluation dans ces pays :

(a) *Economic Instruments for Environmental Management* (« Les instruments économiques de l'aménagement de l'environnement »), (Abaza and Rietbergen-McCraken eds, 2000) est un abrégé d'études de cas portant sur des expériences impliquant des instruments économiques dans les pays en voie de développement..

(b) *Environmental Valuation* (Rietbergen-McCraken eds, 2000) (« Évaluation écologique »). UNEP-ETU a également soumis cette publication qui lui avait été commandée.

(c) *Instruments of Change: Motivating and Financing Sustainable Development*, (« Les instruments du changement : motiver et financer le développement durable ») (Theodore Panayotou) (1998) L'auteur affirme que des instruments économiques, conçus spécialement dans l'optique des économies en voie de développement ou transitoires, peuvent constituer de puissants instruments du changement. Ils peuvent détourner les gens des activités non durables et générer les moyens financiers nécessaires au paiement de formes de comportement plus durables. Ce livre s'intéresse aux instruments économiques et apparentés disponibles, analyse les expériences menées dans les pays développés et en voie de développement et décrit les meilleurs moyens de concevoir des instruments économiques voués à induire le changement favorisant une progression en direction d'un développement durable.

Fonds mondial pour la nature (WWF)

La publication du WWF *From Theory to Practice: Incentive Measures in Developing Countries* (« De la théorie à la pratique : les mesures d'incitation dans les pays en voie de développement ») étudie les enseignements tirés de plusieurs études de cas, dont :

(a) Incitations en faveur de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique dans les forêts de Kaya dans la région côtière du Kenya

(b) Une analyse du tourisme écologique, contribution économique et développement : Identification d'incitations économiques pouvant maximiser les bénéfices du tourisme écologique — Eude du cas de Taman Rimba Kenong (Parc forestier de Kenong, Malaisie)

(c) Mesures d'incitation en faveur d'une conservation et d'une utilisation durable de la diversité biologique par les communautés vivant dans la région du parc national de Bwindi (WWF EARPO, 1998)

Cette publication, avec les études de cas, suggère qu'un certain nombre d'enseignements peuvent être tirés de la façon dont les habitants de ces pays ont été motivés pour conserver la diversité biologique et l'employer durablement. Chaque exemple est en rapport direct avec la réalisation des trois objectifs centraux de la Convention sur la Diversité Biologique (conservation, utilisation durable et partage de l'accès et des bénéfices) et des orientations sont données sur le rôle que les gouvernements et les agences de financement pourraient jouer dans la promotion d'incitation comme outil dynamique de la mise en œuvre de la convention.
