

VII/18. Mesures d'incitation (article 11)

La Conférence des Parties,

Reconnaissant la nécessité d'éliminer les politiques et les pratiques qui engendrent des mesures d'incitation à effets pervers conduisant à la dégradation et à l'appauvrissement de la diversité biologique, ou d'atténuer ces mesures d'incitation à effets pervers, en tant qu'élément fondamental dans les stratégies nationales et mondiales de lutte contre la dégradation et l'appauvrissement de la diversité biologique,

Réitérant que ces mesures d'incitation et d'atténuation ne devraient pas affecter négativement la diversité biologique et les moyens de subsistance des autres communautés et devraient être appliquées dans le respect du droit international,

Notant que les Principes et de directives d'Addis Abeba pour l'utilisation durable de la diversité biologique appellent à l'élimination ou l'atténuation des politiques, lois et règlements qui engendrent des mesures d'incitation à effets pervers,

Soulignant la nécessité de disposer d'orientations plus affinées des politiques sur cette question, notamment en ce qui concerne l'application des moyens destinés à éliminer ou atténuer les mesures d'incitation à effets pervers,

Reconnaissant que de nouvelles politiques devraient être envisagées à l'effet d'identifier, et d'éviter, d'éventuelles mesures d'incitation à effets pervers,

Rappelant le programme de travail sur les mesures d'incitation, initié en vertu de la décision V/15 de la Conférence des Parties, et la reconnaissance par la sixième réunion de cette dernière de la nécessité d'approfondir les travaux sur le rôle des mesures d'incitation positives et leur performance ainsi que sur les mesures d'incitation à effets pervers, les voies et moyens qui en permettraient l'élimination ou l'atténuation, comme il y est fait allusion dans la décision VI/15,

Rappelant également la demande faite au Secrétaire exécutif, contenue au paragraphe 7 de la décision VI/15, le priant d'élaborer, en collaboration avec les organisations compétentes, des propositions visant à trouver et appliquer les moyens d'éliminer ou d'atténuer les incitations ayant des effets pervers, pour que l'Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques puisse les examiner avant la septième réunion de la Conférence des Parties,

Reconnaissant que les propositions pour l'application de moyens d'éliminer ou d'atténuer les mesures d'incitation à effets pervers, telles qu'elles ont été formulées par le second atelier de travail sur les mesures d'incitation qui s'est tenu à Montréal du 3 au 5 juin 2003, contient des éléments utiles qui constituent un cadre d'ensemble pour traiter la question de l'élimination ou l'atténuation des mesures d'incitation à effets pervers dans différents secteurs économiques et écosystèmes, mais que ces propositions nécessitent néanmoins un affinement et un examen plus approfondi avant d'être proposées pour adoption à la Conférence des Parties,

Reconnaissant que l'élaboration et l'application de méthodes pratiques destinées à évaluer l'évolution de la valeur économique et sociale de la diversité biologique et à prouver les conséquences économiques et écologiques de l'appauvrissement de la diversité biologique sont des éléments essentiels pour concrétiser l'objectif fixé à 2010,

Reconnaissant l'important travail entrepris par l'Organisation pour la coopération et le développement économiques et l'Evaluation de l'écosystème en début de millénaire sur les aspects économiques de la diversité biologique et l'évaluation des valeurs de la biodiversité,

Propositions pour l'application de moyens d'éliminer ou d'atténuer les mesures d'incitation à effets pervers

1. *Prend note avec satisfaction* des travaux du deuxième atelier sur les mesures incitatives, qui a été organisé à Montréal du 3 au 5 juin 2003, et ceux de l'Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques, portant sur la formulation de propositions pour l'application de moyens d'éliminer ou d'atténuer les mesures d'incitation à effets pervers, lesquelles propositions sont annexées à la présente décision;

2. *Encourage* les Parties et les gouvernements, comme il convient, à utiliser les propositions comme orientation provisoire volontaire pour les Parties en vue de l'application des moyens pour éliminer ou atténuer les politiques et les pratiques qui engendrent des mesures d'incitation à effets pervers et à étendre leurs efforts à l'examen de nouvelles politiques dans le but d'identifier et d'éviter certaines mesures d'incitation qui pourraient avoir un effet pervers, étant entendu que les mesures d'incitation qui ont des effets négatifs sur la diversité biologique des autres pays sont également considérées comme des mesures d'incitation à effet pervers;

3. *Prie* l'Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques d'affiner et d'examiner en priorité, lors de sa dixième réunion, en vue d'en proposer l'adoption par la Conférence des Parties, les propositions pour l'application de moyens d'éliminer ou d'atténuer les mesures d'incitation à effets pervers, en accordant le temps nécessaire pour une analyse de fond de ces propositions;

4. *Encourage* les Parties et les gouvernements à utiliser, à titre facultatif, ces propositions pour mieux orienter la mise en œuvre des Principes et directives d'Addis-Abeba pour l'utilisation durable de la diversité biologique, notamment ses principes 2 et 3 qui traitent des mesures d'incitation;

5. *Invite* les agences et les organisations internationales compétentes à apporter une assistance technique et financière pour soutenir les efforts que les Parties et les gouvernements déploient pour appliquer ces propositions en vue d'éliminer ou d'atténuer les mesures d'incitation à effets pervers;

6. *Invite* les Parties, les gouvernements et les organisations internationales compétentes à soumettre, au Secrétaire exécutif, toute information traitant de l'élimination ou l'atténuation des mesures d'incitation à effets pervers, y compris des études de cas, des bonnes pratiques sur l'utilisation des propositions et *prie* le Secrétaire exécutif à dresser un rapport sur les propositions qui sera remis à la dixième réunion de l'Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques et qui aidera lors de l'examen approfondi de ces propositions;

7. *Décide* que les progrès que les Parties ont accomplis en matière d'élimination ou d'atténuation des mesures d'incitation à effets pervers devraient figurer dans les rapports nationaux établis conformément à l'article 26 de la Convention, selon qu'il conviendra;

Poursuite de la mise en œuvre du programme de travail sur les mesures d'incitation

8. *Invite* les Parties, les gouvernements et les organisations internationales compétentes à soumettre au Secrétaire exécutif des études de cas, des bonnes pratiques et d'autres informations pertinentes sur l'utilisation des mesures positives d'incitation non monétaires pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique comme mesure initiale de l'examen progressif des mesures d'incitation, y compris le droit et pratiques coutumiers qui engendrent des mesures d'incitation positives, et sur l'application de méthodologies pour apprécier la valeur de la biodiversité et de ses fonctions, ainsi que d'autres outils utiles à l'établissement des priorités dans le processus décisionnel;

9. *Prie* le Secrétaire exécutif de diffuser ces informations par le truchement du Centre d'échange ainsi que par d'autres moyens, si nécessaire, et de dresser un rapport de synthèse destiné à l'Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques, qui l'étudiera avant la huitième réunion de la Conférence des Parties;

10. *Exhorte* les Parties, les gouvernements et les agences de financement pertinentes à cibler et prioriser le financement pour soutenir la préparation et la compilation des études de cas et des meilleures pratiques visées au paragraphe 8 ci-dessus;

11. *Prie* le Secrétaire exécutif de préparer, en coopération avec l'Organisation de coopération et de développement économiques et d'autres organisations internationales compétentes, une analyse des instruments existants et nouveaux qui fournissent des mesures d'incitation à effets positifs, y compris le droit et les pratiques coutumiers qui engendrent des mesures d'incitation à effets positifs, leur interaction avec d'autres mesures politiques et leur efficacité, les conditions à réunir pour en assurer une application réussie, les éventuelles limites et carences; et de formuler – pour examen par une réunion de l'Organe subsidiaire qui se tiendra avant la huitième réunion de la Conférence des Parties – des propositions d'application de telles mesures d'incitation à effets positifs et de leur intégration dans les stratégies, politiques et programmes pertinents;

12. *Invite* le Secrétaire exécutif à étudier, en coopération avec l'Evaluation des écosystèmes en début de millénaire, l'Organisation de coopération et de développement économiques et d'autres organisations internationales compétentes, les méthodologies existantes d'évaluation de la diversité biologique et de ses ressources et fonctions, ainsi que d'autres outils utiles à l'établissement des priorités dans le processus décisionnel, en dressant une liste des instruments d'évaluation existants, liste devant comporter un exposé sur l'état méthodologique de ces outils, le cas échéant, ainsi qu'une analyse de leur applicabilité en termes d'efficacité et de conditions préalables, et *invite en outre* le Secrétaire exécutif à formuler des propositions pour l'application de ces outils. Ces propositions devraient comprendre l'identification d'options pour renforcer les initiatives de collaboration internationales visant à mesurer les valeurs de la diversité biologique, notamment en vue d'affiner et de perfectionner les outils d'évaluation et seront soumises à l'appréciation de l'Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques, avant la huitième réunion de la Conférence des Parties.

Annexe

[PROPOSITIONS POUR L'APPLICATION DE MOYENS D'ÉLIMINER OU D'ATTÉNUER LES MESURES D'INCITATION A EFFETS PERVERS

A. Généralités

1. Pour les besoins de ces lignes directrices indicatives, le terme *politique* renvoie à un système de stratégies, de plans et de programmes qui arrêtent, entre autres, des buts opérationnels ainsi qu'une panoplie d'outils juridiques, économiques ou administratifs mis en œuvre par les autorités nationales, infranationales et locales afin d'atteindre les objectifs qui les sous-tendent. Le terme *pratique* renvoie à toute activité entreprise par des particuliers, des collectivités, des entreprises ou des organisations et qui se fonde sur le droit coutumier, les normes sociales ou les traditions culturelles.

2. Une *mesure d'incitation à effets pervers* émane de politiques ou de pratiques qui encouragent, d'une manière directe ou indirecte, une exploitation des ressources qui aboutit à la détérioration et à l'appauvrissement de la diversité biologique. L'élimination de telles politiques ou pratiques, ou l'atténuation de leurs effets pervers, représente un élément important de promotion de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique.

3. Il est proposé trois phases au processus d'élimination de ces pratiques ou politiques ou d'atténuation de leurs effets pervers sur la diversité biologique. Toutes ces étapes doivent être mises en œuvre avec la participation des parties prenantes. Il s'agit de :

a) L'identification des politiques ou pratiques qui engendrent des mesures d'incitation à effets pervers et leurs impacts;

b) La conception et l'application de réformes adéquates;

c) La surveillance, l'application et l'évaluation de ces réformes.

4. Les sections ci-dessous fournissent des orientations correspondant aux trois phases de l'application des moyens visant à éliminer les politiques ou les pratiques qui engendrent des mesures d'incitation à effets pervers.

B. Identification des politiques ou pratiques qui engendrent des mesures d'incitation à effets pervers

1. Principes pour identifier les politiques et pratiques qui engendrent des mesures d'incitation à effets pervers

5. *Examen des politiques et pratiques.* Toute mesure politique individuelle, ou mesure d'incitation, ne débouche pas forcément sur des effets nocifs pour la diversité biologique. Ainsi, une étude de fond, une analyse critique et une évaluation des politiques et pratiques susceptibles de contribuer à l'appauvrissement de la diversité biologique – y compris leur impact sur celle-ci et leur degré d'efficacité et d'efficience – est indispensable pour identifier de manière correcte et exhaustive toutes les politiques ou les pratiques, et leurs interactions, à l'origine de la dégradation de la diversité biologique. Les systèmes d'indicateurs jouent un rôle central dans une telle analyse. Les Parties et les gouvernements devraient s'engager davantage dans l'affinement de tels systèmes.

6. *Interaction entre politiques et pratiques et les autres causes fondamentales.* L'étude devrait prendre en compte le fait que l'appauvrissement de la diversité biologique pourrait résulter d'une interaction complexe de différentes causes fondamentales. Par voie de conséquence, il est souvent difficile d'identifier les mesures d'incitation à effets pervers qui sont dues à des politiques ou des pratiques spécifiques, car leur ampleur peut dépendre principalement de la conception et du degré d'application et de mise en œuvre d'autres politiques ainsi que d'autres causes socio-économiques. L'élimination ou l'atténuation de telles politiques et pratiques, quoique nécessaire, risque de ne pas suffire pour mettre un terme à l'appauvrissement de la diversité biologique tant que d'autres politiques sectorielles et macro-économiques et d'autres causes socio-économiques ne sont pas rectifiées.

7. *Identification des pratiques à effets pervers.* Il est nécessaire de procéder à des analyses pertinentes avant d'imputer aux pratiques des impacts négatifs sur la diversité biologique. Ces pratiques s'avèrent difficiles à changer car elles sont profondément enracinées dans des traditions culturelles ou un droit coutumier à forte valeur sociale. En outre, les mesures d'incitation à effets pervers peuvent trouver leur explication par une réaction économiquement rationnelle à des politiques mal adaptées. L'analyse devrait déterminer si la promotion de l'adaptation culturelle est indiquée ou si la réforme des politiques, ou une combinaison des deux à la fois, fournirait une meilleure possibilité pour une intervention efficace de la politique arrêtée.

8. *Portée des mesures d'incitation à effets pervers.* Dans certains cas, les politiques et pratiques peuvent donner lieu à des mesures d'incitation à effets pervers dans des conditions locales spécifiques et en raison de circonstances socio-économiques particulières, tout en s'avérant neutres, voire bénéfiques, à la diversité biologique sous d'autres conditions et circonstances. L'étude s'attacherait, alors, à identifier et

quantifier – lorsque cela est possible et indiqué – *la portée et l'ampleur* de l'effet de ces politiques et pratiques sur la diversité biologique car cet élément d'information est indispensable pour établir les priorités et choisir la stratégie d'intervention la mieux adaptée.

9. *Différenciation des objectifs, buts opérationnels et outils utilisés.* Les politiques qui causent une action contraire au principe de durabilité sont souvent conçues pour atteindre des objectifs justifiés. Le déclin de la diversité biologique survient comme un effet secondaire imprévu de ces politiques. En particulier, les subventions sont souvent introduites dans la poursuite de buts légitimes et fondés. Toutefois, les buts opérationnels de la politique en question et les outils qu'elle préconise pour les atteindre ne sont pas toujours les mieux adaptés pour atteindre les objectifs poursuivis. Plus encore, aussi fondés et justifiés qu'ils puissent être, les objectifs politiques perdent parfois toute leur validité. Dès qu'il est établi qu'une politique quelconque engendre des mesures d'incitation à effets pervers, il faudra procéder à une analyse supplémentaire afin de distinguer les différents objectifs, buts opérationnels et outils utilisés dans le but de déterminer le point de départ de la réforme de la politique concernée.

10. *Identification de tous les coûts et avantages et leur distribution.* L'identification de tous les coûts et avantages découlant de l'élimination ou de l'atténuation des politiques ou pratiques qui engendrent des mesures d'incitation à effets pervers, et leur distribution dans la société et l'économie, est une mesure indispensable pour un choix de politique bien informé. Ainsi, l'analyse devrait porter non seulement sur les bénéfices et coûts directs et tangibles mais aussi sur les coûts et bénéfices immatériels, au profit de l'ensemble de la société. Il faudrait envisager de recourir à des outils d'appréciation et d'évaluation si nécessaire. Plus encore, lorsqu'on analyse les mérites des politiques d'atténuation, on devrait prendre en ligne de compte les éléments de coût suivants : les frais de vérification de la conformité, les coûts de la surveillance et de l'exécution, les frais administratifs et les coûts de la gestion du changement.

11. *Identification des obstacles qui se dressent devant la réforme des politiques.* Il est nécessaire d'identifier les éléments suivants car ils sont indispensables pour la formulation d'interventions réalisables sur les politiques concernées :

a) Les véritables obstacles qui se dressent devant les actions d'élimination des politiques et pratiques qui engendrent des mesures d'incitation à effets pervers (ex. : problèmes de distribution, droits de propriété, intérêts établis, traditions culturelles, facteurs internationaux, etc.);

b) Les véritables obstacles qui contrarient la mise en œuvre de politiques susceptibles d'atténuer les mesures d'incitation à effets pervers (p. ex. : obligations internationales, absence de moyens financiers ou inexistence de capacités administratives ou institutionnelles).

12. *Evaluations régulières des politiques.* L'absence d'une évaluation de l'efficacité et du rendement d'une politique contribue au maintien de politiques qui engendrent des mesures d'incitation à effets pervers et n'aide pas à la réalisation des objectifs légitimes de cette politique. Il est souhaitable de procéder à une évaluation quantitative périodique de ces politiques, y compris leurs impacts sur la diversité biologique, et ce pour diverses raisons : une telle évaluation fournit des critères de sélection des interventions les plus appropriées sur la réforme des politiques, elle aide à identifier les parties prenantes (gagnants et perdants), suscite un soutien politique en faveur de la modification des mesures d'incitation à effets pervers, esquisse des politiques de rechange et donne une idée du coût d'élimination des mesures d'incitation à effets pervers. En procédant à une évaluation quantitative périodique de l'efficacité des instruments de politique et en analysant les mesures d'incitation à effets pervers qui en découlent, on pourrait formuler des réformes politiques équilibrées qui profitent à toutes les parties concernées. Il est fortement conseillé aux organisations internationales de participer à cet effort.

13. *Identification des priorités.* Cette analyse devrait permettre de hiérarchiser, par ordre de priorité, les réformes à venir destinées à éliminer ou atténuer les mesures d'incitation à effets pervers. Autrement dit, l'analyse devrait aider à décider lesquelles des réformes il convient de mener en premier. Cette

hiérarchisation devrait s'appuyer sur une série de critères dont la faisabilité et la facilité de la réforme, l'importance et l'ampleur de la dégradation de la diversité biologique et les préoccupations d'ordre socio-économique.

2. *Comment identifier les politiques et les pratiques qui engendrent des mesures d'incitation à effets pervers*

14. *Evaluation environnementale stratégique.* On peut utiliser des éléments appartenant aux procédés d'évaluation environnementale stratégique (EES), si nécessaire, pour identifier les politiques et pratiques qui engendrent des mesures d'incitation à effets pervers. A cet égard, les Lignes directrices pour l'intégration des questions relatives à la diversité biologique dans la législation ou les processus concernant les études d'impact sur l'environnement et dans l'évaluation des impacts à des fins stratégiques (décision VI/7, annexe) pourraient être prises en considération. Bien qu'elles soient utilisées principalement pour les politiques *proposées*, les procédés EES fournissent des indications utiles sur la formulation et la conduite de recherches en vue d'identifier les mesures d'incitation à effets pervers pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, qui proviennent des politiques *existantes*. Les étapes ci-dessous devraient permettre d'étudier les politiques et les pratiques pour y déceler des mesures d'incitation à effets pervers si elles en contiennent :

a) Identification des politiques ou pratiques qui nécessitent une étude intégrale ou partielle visant à déceler d'éventuelles mesures d'incitation à effets pervers;

b) Analyse de la portée pour déterminer les impacts potentiels sur la diversité biologique qu'il faudra traiter et pour dégager le mandat assigné à l'étude proprement dite;

c) Etude proprement dite visant à isoler les mesures d'incitation à effets pervers qui portent préjudice à la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et qui émanent des politiques et pratiques, en tenant compte des impacts découlant de l'interaction entre différentes politiques et pratiques;

d) Définition de l'action à mener pour éliminer ou atténuer les mesures d'incitation à effets pervers;

e) Identification d'éventuels obstacles à la réforme;

f) A l'issue de la conception et de la mise en œuvre des politiques de réforme, surveillance et évaluation de leur exécution afin de pouvoir identifier et corriger, en temps opportun, les éventuels résultats imprévus et les mesures d'atténuation susceptibles d'échouer.

15. *Participation des parties prenantes.* L'implication de toutes les parties prenantes est une condition incontournable du processus d'identification des politiques ou pratiques qui engendrent des mesures d'incitation à effets pervers. Souvent, les avantages directs de ces politiques profitent en premier lieu aux acteurs sociaux organisés alors que le coût de celles-ci (p. ex. : la réduction des services procurés par les écosystèmes en raison de l'appauvrissement de la diversité biologique) se répercute sur la collectivité en général ou sur des groupes diffus ou sans pouvoir. Or, ces groupes pourraient apporter des informations supplémentaires cruciales et relever d'éventuelles carences dans les conclusions de l'étude. Il est donc nécessaire de veiller à ce que toutes les parties prenantes soient pleinement associées, par le biais de mécanismes appropriés, à tout le processus. Une représentation équilibrée de toutes les parties prenantes à l'exercice de consultation contribuerait à bien cerner et les avantages et les inconvénients éventuels de chaque politique.

16. *Transparence.* Les mesures d'incitation à effets pervers sont souvent difficiles à repérer car, d'une part les effets néfastes sur la diversité biologique sont des sous-produits indirects de politiques

censées poursuivre d'autres buts et, d'autre part, parce que ces effets peuvent résulter d'une interaction complexe entre différentes politiques ou pratiques. Il est nécessaire de veiller à ce que le processus d'évaluation des politiques et pratiques soit mené dans la plus grande transparence afin que toutes les parties prenantes soient adéquatement informées sur l'exercice et les résultats atteints. Cette condition est un préalable indispensable pour garantir l'implication entière et efficace des parties prenantes.

17. *Renforcement des capacités.* Dans les pays en développement et les pays à économie en transition, l'absence de capacités administratives et institutionnelles nécessaires à la conception et la conduite d'études d'impact constitue un obstacle de taille pour toute tentative d'identification des politiques et pratiques qui engendrent des mesures d'incitation à effets pervers. L'effort de renforcement des capacités, soutenu par les organisations nationales, régionales et internationales, est un préalable inévitable pour conduire avec succès l'œuvre d'élimination ou d'atténuation des politiques et pratiques qui engendrent des mesures d'incitation à effets pervers. Il faut prévoir des moyens financiers pour le renforcement des capacités.

C. Conception et mise en œuvre de réformes appropriées

1. Orientations pour le choix des réformes

18. *Action politique possible.* Voici une liste indicative d'actions politiques à considérer une fois qu'il est établi que des politiques et pratiques spécifiques engendrent des mesures d'incitation à effets pervers pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, sans oublier que, dans certains scénarios, plusieurs de ces activités devraient être menées en même temps et en se souvenant qu'il pourrait s'avérer nécessaire de procéder à des réformes d'autres politiques macro-économiques et sectorielles afin d'optimiser les bénéfices issus de l'action d'élimination ou d'atténuation des mesures d'incitation à effets pervers et de mettre un terme à l'appauvrissement de la diversité biologique :

- a) Élimination de la politique ou pratique en cause;
- b) Élimination de la politique en cause et son remplacement par une autre politique qui atteigne les mêmes objectifs mais qui ne présente pas, ou présente peu, d'impacts négatifs sur la diversité biologique (ré-instrumentation);
- c) Dans les cas où une politique ou pratique a des impacts essentiellement négatifs, mais présente tout de même quelques effets positifs, il faudrait envisager de l'éliminer ou de l'atténuer en introduisant une autre politique à même de préserver les aspects positifs de la politique ou pratique rectifiée;
- d) Élimination de la politique ou pratique assortie de mesures pour vaincre les obstacles qui se dressent devant la réforme de cette politique;
- e) Introduction de politiques pour atténuer les effets pervers sur la diversité biologique d'autres politiques ou pratiques, y compris – si possible – des actions pour éliminer les obstacles.

19. Les paragraphes ci-dessous énumèrent les conditions de sélection de l'action politique à l'issue de l'identification des politiques ou pratiques qui engendrent des mesures d'incitation à effets pervers. Certaines de ces conditions font allusion aux coûts ou bénéfices qui en résultent. Il est important de noter que le choix de la politique devrait reposer sur les coûts et avantages directs et tangibles ainsi que sur une appréciation des coûts et avantages immatériels y compris, par exemple, les bénéfices dérivant des services procurés par les écosystèmes. En outre, cet exercice d'évaluation devrait comprendre des éléments tels que les coûts de mise en conformité, les coûts de surveillance et d'exécution, les frais administratifs et les frais de la gestion du changement, le cas échéant. L'optimisation des avantages

sociaux nets, en tenant compte des objectifs de répartition et des effets aux niveaux national et mondial, est le critère devant présider au choix des politiques de réforme.

20. *Élimination des politiques qui engendrent des mesures d'incitation à effets pervers.* L'élimination des politiques qui engendrent des mesures d'incitation à effets pervers peut être envisagée une fois que les conditions ci-dessous sont réunies :

a) L'analyse peut révéler si une politique qui engendre des mesures d'incitation à effets pervers a été introduite dans des circonstances qui ont ensuite disparu. Par voie de conséquence, les objectifs de telle politique n'ont plus aucune validité non plus. A titre d'exemple, l'objectif du soutien aux entreprises évoluant dans un secteur en crise économique cessera d'exister dès la reprise économique ou la restructuration de ce secteur;

b) Dans nombre de cas, l'objectif de la politique pourrait demeurer valide. L'analyse peut montrer, cependant, que des mesures d'incitation à effets pervers pourraient découler de n'importe quelle politique visant cet objectif, autrement dit dans le cadre de n'importe quel but opérationnel ou politique choisi. Dans ce cas de figure, l'élimination de la politique pourrait être envisagée si le coût, pour la collectivité, de politiques efficaces d'atténuation s'avérait plus élevé que les avantages sociaux nets susceptibles d'être perdus en cas d'élimination de cette politique.

21. *Élimination des pratiques à effets pervers.* L'élimination des pratiques qui engendrent des mesures d'incitation à effets pervers pourrait être envisagée si une analyse minutieuse de leur interaction avec des politiques formelles révèle que ces pratiques sont véritablement le but visé des politiques de réforme. L'élimination de telles pratiques est à la fois difficile et coûteuse car elles sont profondément enracinées dans les traditions culturelles ou le droit coutumier. On peut envisager de les éliminer si le coût de la promotion de l'adaptation culturelle, par le biais de programmes efficaces de sensibilisation et d'éducation, par exemple, est moins élevé que celui de politiques d'atténuation effectives. En outre, il y a lieu de rappeler que les mesures d'incitation à effets pervers causées apparemment par des pratiques spécifiques peuvent parfois trouver leur explication dans une réaction économiquement rationnelle à des politiques mal adaptées. Dans ces cas-là, la réforme présente de meilleures options pour une intervention politique efficace.

22. *Ré-instrumentation.* Dans de nombreux cas, l'objectif politique sous-jacent peut demeurer valide et légitime et les mesures d'incitation à effets pervers découlant de cette politique pourraient être diminuées ou évitées si d'autres buts opérationnels et outils venaient à être utilisés. Dans de tels cas, on pourrait envisager d'éliminer cette politique et de la remplacer par une autre politique présentant peu ou pas du tout d'effets pervers. Il faudra accorder une attention particulière à l'identification et à l'application des buts opérationnels et des outils qui engendrent peu ou pas du tout d'impacts négatifs sur la diversité biologique.

23. *Élimination de politiques assortie de l'introduction de nouvelles politiques qui préservent les impacts positifs.* Dans certains cas, les politiques et pratiques peuvent donner lieu à des mesures d'incitation à effets pervers dans des conditions locales ou des circonstances socio-économiques données tout en produisant des effets positifs sur la diversité biologique dans des conditions et des circonstances autres. Dans ce cas, l'élimination de ces politiques et pratiques peut être envisagée si l'effet d'ensemble sur la diversité biologique demeure essentiellement négatif. On pourrait introduire d'autres politiques mieux ciblées pour préserver les impacts positifs.

24. *Élimination des obstacles.* Des obstacles de taille contrariant, parfois, les actions d'élimination de certaines politiques et pratiques. On pourrait alors envisager d'introduire d'autres stratégies pour surmonter de tels obstacles si les coûts d'introduction de nouvelles politiques sont moins élevés que ceux d'une atténuation effective. Le choix de la politique adaptée dépendra de l'obstacle identifié :

a) *Problèmes de distribution.* Dans certains cas, l'élimination de politiques ou pratiques peut avoir des conséquences négatives sur la distribution. L'impact de réformes sur la sécurité alimentaire et la pauvreté devrait faire l'objet d'une attention particulière. On pourrait envisager une approche graduelle des réformes. On pourrait également mettre en œuvre des politiques supplémentaires sur les revenus pour compenser les effets négatifs;

b) *Problèmes juridiques.* Dans certains scénarios, l'élimination de politiques pourrait porter atteinte aux droits de propriété de certaines parties prenantes. L'indemnisation pour les dommages subis pourrait s'avérer indispensable;

c) *Intérêts particuliers.* Dans la plupart des cas, certains groupes ou individus pourraient s'estimer perdants du fait de l'élimination de politiques ou pratiques données. Ces groupes ou individus s'opposent certainement à la réforme envisagée. Dans ce cas de figure, il pourrait s'avérer nécessaire d'introduire des mesures politiques supplémentaires pour vaincre la résistance de ces individus ou groupes. Parmi ces mesures on pourrait citer les programmes d'éducation et de sensibilisation ou des mesures visant à introduire une plus grande transparence pour que le grand public puisse apprécier les effets pervers des politiques et pratiques en question et acculant, du coup, les groupes qui s'opposent à la réforme. Les mesures d'indemnisation ne devraient être envisagées qu'en dernier recours;

d) *Absence de capacités.* Dans les pays en développement et les pays à économie en transition, l'absence de capacités administratives et institutionnelles représente, souvent, un grand obstacle devant les efforts d'élimination ou d'atténuation des mesures d'incitation à effets pervers. Le renforcement des capacités devient nécessaire dans de tels cas;

e) *Traditions culturelles.* L'élimination des pratiques qui engendrent des mesures d'incitation à effets pervers est particulièrement difficile si ces pratiques sont profondément enracinées dans les croyances, mœurs ou traditions culturelles. Les programmes de sensibilisation et d'éducation pourraient aider à surmonter ce genre d'obstacles;

f) *Compétitivité internationale.* L'élimination unilatérale des politiques qui engendrent des mesures d'incitation à effets pervers pourrait avoir une incidence sur la compétitivité des industries nationales. Ces risques sont plus aigus dans cette ère de mondialisation qui se caractérise par une augmentation du volume des échanges commerciaux et des flux de capitaux. Si de tels scénarios sont fondés, preuves à l'appui, il sera nécessaire d'appeler à une coopération internationale afin d'éliminer ces politiques d'une façon coordonnée et synchronisée;

g) *Avantages mondiaux de l'élimination de mesures d'incitation à effets pervers.* Dans de nombreux cas, les avantages issus de l'élimination des mesures d'incitation à effets pervers pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique ont une dimension mondiale, tandis que les coûts d'élimination de telles politiques sont subis à l'échelle nationale. Dans ces circonstances, la coopération internationale, dont l'élargissement des activités des mécanismes internationaux de compensation financière à l'instar du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), est nécessaire pour couvrir les éventuels coûts différentiels, subis à l'échelon national, mais qui apportent des avantages à l'ensemble de la planète.

25. *Atténuation.* Lorsque l'élimination des politiques ou pratiques n'est pas faisable ou est trop onéreuse, l'atténuation de leurs effets pervers sur la diversité biologique – à l'aide de moyens adéquats – devient la solution. En plus clair, l'introduction de politiques d'atténuation devrait être envisagée dans les scénarios suivants :

a) Le coût, pour la collectivité, de l'élimination des politiques et pratiques, y compris les avantages qui en découlent, pourrait être plus élevé que celui de la mise en œuvre de politiques d'atténuation efficaces;

b) Le coût, pour la collectivité, du remplacement de la politique en cause par une autre politique servant le même objectif, mais dont les impacts négatifs sont minimes ou nuls, risque d'être plus élevé que le coût de politiques d'atténuation efficaces;

c) Le coût, pour la collectivité, de l'élimination des obstacles posés par les politiques et pratiques risque d'être supérieur au coût de politiques d'atténuation efficaces.

2. *Moyens d'éliminer ou d'atténuer les mesures d'incitation à effets pervers*

a) *Instruments importants d'élimination et d'atténuation*

26. *Lignes directrices nationales.* Les lignes directrices adoptées par les autorités nationales compétentes constituent un moyen indirect important pour éliminer ou atténuer efficacement les mesures d'incitation à effets pervers. Lorsque les lignes directrices sont bien adaptées aux circonstances et besoins nationaux, elles peuvent servir à organiser et informer le processus national d'identification ainsi que les politiques et pratiques d'élimination ou d'atténuation qui engendrent des mesures d'incitation à effets pervers. Mises à la disposition du public, ces lignes directrices peuvent servir de référence permettant au public de mesurer le degré d'efficacité du processus de réforme.

27. *Participation des parties prenantes.* L'élimination des politiques ou pratiques qui engendrent des mesures d'incitation à effets pervers est souvent contestée par des groupes ou des particuliers influents qui en profitent. Même lorsqu'une politique n'a pas pour objectif déclaré de soutenir ces groupes ou individus, son élimination pourrait être remise en question en raison de l'influence de ces derniers. Or, les coûts de ces politiques (p. ex. réduction des services procurés par les écosystèmes en raison du déclin de la diversité biologique) sont subis par le public ou par des groupes vulnérables. L'autonomisation et l'implication de ces groupes dans les phases de conception et de mise en œuvre, par le biais de mécanismes garantissant l'égalité de traitement de toutes les parties concernées, sont un autre moyen – non moins important – pour garantir la mise en œuvre d'interventions adéquates sur cette politique.

28. *Programmes d'éducation et de sensibilisation.* Le fait même que les pratiques, qui engendrent des mesures d'incitation à effets pervers, soient profondément enracinées dans le droit coutumier, les normes sociales et les traditions culturelles sous-tend l'existence d'obstacles considérables qui en empêchent l'élimination. Ce sont des obstacles qui échappent à l'emprise immédiate de la formulation politique. Ainsi, une approche plutôt indirecte de l'éducation et de la sensibilisation pourrait contribuer d'une manière appréciable à l'élimination de telles pratiques. Cependant, les programmes d'éducation et de sensibilisation du public constituent un élément important pour introduire des politiques d'élimination ou d'atténuation afin de vaincre les résistances qu'affichent les groupes influents opposés à l'élimination de ces politiques.

29. *Transparence.* La transparence sur les résultats préliminaires et finaux de l'étude d'évaluation (c'est-à-dire les objectifs, les coûts et les impacts négatifs éventuels des politiques et pratiques) contribuera à clarifier les choix et priorités implicites et exposera, à l'opinion publique, les politiques et les pratiques irresponsables. Ainsi, la transparence est un élément important contribuant à la réussite d'un programme de sensibilisation sur ces questions. En conséquence, elle permettrait d'augmenter les coûts politiques de ces politiques et stratégies irresponsables et gagnerait le soutien du public aux actions appropriées.

30. *Renforcement des capacités.* Dans les pays en développement et à économie en transition, l'absence de capacités administratives et institutionnelles représente, souvent, un véritable écueil devant les efforts d'élimination ou d'atténuation des mesures d'incitation à effets pervers. Si certaines politiques qui engendrent des mesures d'incitation à effets pervers sont, en principe, faciles à éliminer, la suppression des pratiques ou la mise en œuvre de politiques d'atténuation efficaces pourrait exiger des capacités administratives et institutionnelles importantes. C'est pourquoi le renforcement des capacités,

avec le soutien des organisations nationales, régionales et internationales, constitue une condition préalable indispensable pour l'élimination ou l'atténuation effectives des politiques et pratiques qui engendrent des mesures d'incitation ayant des effets pervers sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique. Il sera nécessaire de lever des moyens financiers pour le renforcement des capacités.

31. *Coopération internationale.* La coopération internationale joue un rôle clé dans les efforts d'élimination ou d'atténuation des mesures d'incitation à effets pervers, comme indiqué aux alinéas f) et g) du paragraphe 24 ci-dessus.

b) Moyens d'élimination

32. *Ré-instrumentation.* S'agissant d'objectifs politiques valides et légitimes, la ré-instrumentation (c'est-à-dire, l'application des buts opérationnels et des outils y relatifs pour atteindre les mêmes résultats tout en réduisant au minimum ou à néant les impacts négatifs sur la diversité biologique) peut être un moyen efficace pour éliminer les politiques qui engendrent des mesures d'incitation ayant des effets pervers sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique.

33. *Politiques d'indemnisation.* On pourrait envisager l'introduction de mesures supplémentaires afin d'indemniser les parties prenantes affectées négativement par le démantèlement des politiques qui engendrent des mesures d'incitation à effets pervers. Pour peu que les fonds existent, les politiques d'indemnisation pourraient être mises en œuvre dans les scénarios suivants :

a) Si l'élimination des politiques est susceptible d'avoir des effets négatifs sur les objectifs de distribution, il faudrait prévoir une approche graduelle de l'élimination de ces politiques ainsi que des politiques de revenus bien ciblées;

b) Si l'élimination des politiques est susceptible d'affecter négativement les droits de propriété de certaines parties prenantes, il faudrait envisager une forme d'indemnisation pour les dommages subis;

c) Si aucune des conditions citées aux points a) et b) ci-dessus ne prévaut, les politiques d'indemnisation ne devraient être envisagées qu'en dernier recours.

c) Moyens d'atténuation

34. *Réglementation.* Dans certains scénarios, l'introduction de règles supplémentaires et nouvelles pourrait constituer un bon moyen pour atténuer les impacts négatifs sur la diversité biologique, sous réserves de la réunion d'un certain nombre de conditions préalables. Parmi ces conditions préalables, on citera :

a) L'existence d'indicateurs de performance clairement définis, exhaustifs et mesurables;

b) Des coûts de surveillance et d'exécution raisonnables;

c) Des règles exhaustives et générales pour éviter les situations de comportement adaptatif chez les groupes ciblés qui produiraient des impacts négatifs accessoires sur la diversité biologique.

35. *Élimination des obstacles à l'atténuation par le biais de la réglementation.* Il ne faut pas perdre de vue le fait que les obstacles qui empêchent l'élimination des politiques nocives peuvent également contrarier l'atténuation effective des effets pervers. A titre d'exemple, les groupes cibles pourraient être incités à ne pas respecter la réglementation si la politique à l'origine des mesures d'incitation à effets pervers n'est pas modifiée. Ainsi, la sensibilisation, la transparence et l'implication des parties prenantes

sont des éléments essentiels à la mise en place de régimes réglementaires efficaces destinés à atténuer les mesures d'incitation à effets pervers.

36. *Mesures d'incitation à effets positifs.* L'introduction d'autres mesures d'incitation à effets positifs est une autre formule pour atténuer les effets pervers de certaines politiques et pratiques. Outre les conditions préalables citées au paragraphe 34, il serait possible de prendre en considération un certain nombre d'avertissements pour l'utilisation de mesures d'incitation à effets positifs :

a) Si les politiques à effets pervers sur la diversité biologique demeurent inchangées, le coût d'utilisation des mesures d'incitation à effets positifs – pour atténuer ces impacts – risque d'être particulièrement élevé et de contrarier le degré d'efficacité de cet instrument. Avant de passer à la mise en œuvre des mesures d'incitation à effets positifs, il faudrait commencer par démanteler – autant que faire se peut – les politiques à effets pervers en recourant aux moyens énumérés ci-dessus;

b) Comme expliqué au paragraphe 23, les politiques et pratiques qui engendrent des mesures d'incitation à effets pervers dans la plupart des circonstances, pourraient avoir un impact positif sur la diversité biologique dans d'autres circonstances. Dans de tels cas, l'utilisation de mesures d'incitation à effets positifs peut être envisagée pour atténuer l'effet négatif découlant de l'élimination de ces politiques et pratiques;

c) Une conception minutieuse de la mesure d'incitation, dont une indication précise des conditions d'admissibilité, est particulièrement importante dans le cas de mesures d'incitation à effets positifs afin d'éviter tout risque d'effets négatifs accessoires sur la diversité biologique;

d) Dans certains cas, le comportement stratégique des bénéficiaires légitimes peut être un facteur de blocage de l'efficacité, sur le long terme, des mesures d'incitation à effets positifs. Dans ce cas de figure, il faudrait en restreindre l'utilisation à une période transitoire par des moyens juridiques appropriés tels qu'une loi de temporisation;

e) L'absence de fonds pourrait limiter l'utilisation de mesures d'incitation à effets positifs;

f) L'utilisation de mesures d'incitation à effets positifs pourrait produire des conséquences de distribution positives et négatives. Ces conséquences devraient être prises en considération lorsque l'on utilise les mesures d'incitation à effets positifs.

37. *Mesures d'incitation à effets négatifs.* L'utilisation de mesures d'incitation à effets négatifs peut être envisagée pour atténuer les impacts négatifs de certaines politiques et pratiques. En plus des conditions préalables énumérées au paragraphe 34 ci-dessus, la résistance politique ne peut être que très forte en cas d'introduction de mesures d'incitation à effets négatifs. C'est pour cela que la sensibilisation, la transparence et l'implication des parties prenantes sont considérées comme des éléments fort importants pour introduire avec succès des mesures d'incitation à effets négatifs en vue d'atténuer les mesures d'incitation à effets pervers.

38. *Conseils sur l'utilisation des mesures d'incitation.* Des lignes directrices supplémentaires, relatives à la conception et la mise en œuvre des mesures d'incitation, sont fournies dans les propositions pour la conception et la mise en œuvre de mesures d'incitation, qui ont été avalisées par la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique à sa sixième réunion (décision VI/15, annexe I).

D. Surveillance, exécution et évaluation des réformes

39. *Participation des parties prenantes.* Même après la conception et la mise en œuvre des réformes, les parties prenantes concernées devraient être associées à l'action d'évaluation afin d'obtenir leurs

remarques et commentaires sur les effets secondaires imprévus, les mesures d'incitation inefficaces et d'autres carences et faire en sorte que les carences décelées sont traitées en temps opportun.

40. *Indicateurs et systèmes d'information.* Il faudrait envisager l'introduction de systèmes d'information adéquats afin de faciliter le processus de surveillance et d'exécution des réformes. En outre, la conception et l'application d'indicateurs efficaces sont une condition préalable incontournable pour garantir une évaluation utile des politiques de réforme.

41. *Critères de succès de l'évaluation.* L'évaluation des réformes devrait s'appuyer sur un ensemble de critères solides pour déterminer le degré de réussite ou autre de l'action.

42. *Transparence.* Une large diffusion de l'information peut jouer un rôle clé dans l'édification et la préservation du soutien public au bénéfice des réformes et peut, ainsi contribuer à réduire les coûts de surveillance et d'exécution consentis par les autorités publiques. Là aussi, la transparence peut être une condition cruciale pour garantir une implication effective des parties prenantes à l'œuvre d'évaluation des réformes.

43. *Renforcement des capacités.* En définitive, le succès de la réforme choisie dépend du degré d'efficacité de la surveillance, de l'exécution et de l'évaluation de son impact, y compris les effets secondaires imprévus, les mesures d'atténuation inefficaces et d'autres carences. Cela dépend, en fin de compte, des capacités administratives et institutionnelles. Le renforcement des capacités nécessite également des moyens financiers.