

Gérer les incitations néfastes pour la biodiversité

Markus Lehmann, Secrétariat de la CDB

Atelier régional pour l'Afrique, sur la mise à jour des NBSAP

Journées économiques

Addis-Abbeba, Éthiopie, 27 février au 1er mars 2012



CBD



Secretariat of the
Convention on
Biological Diversity

CBD Technical Series No. 56



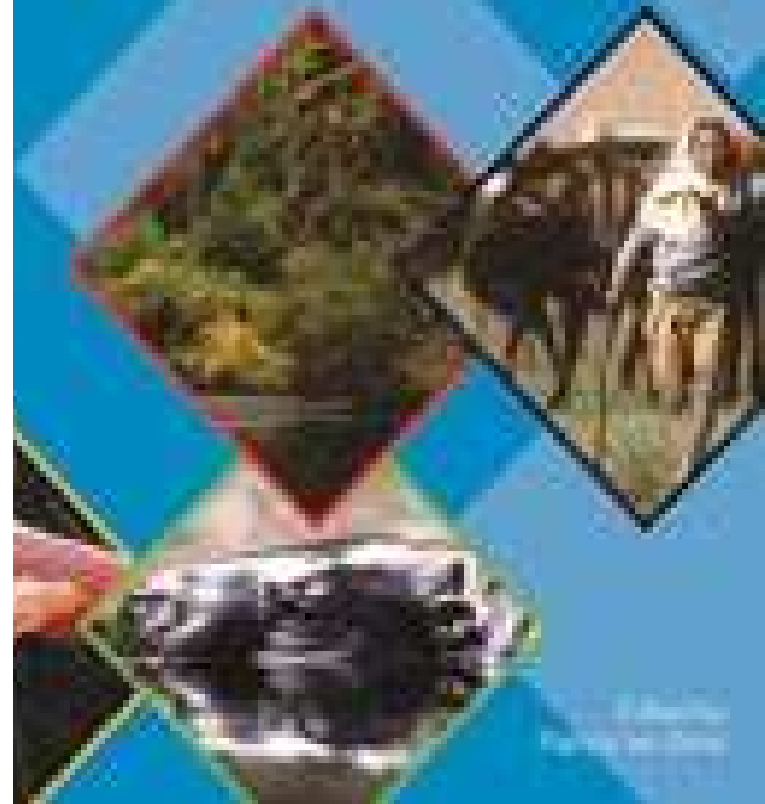
56

Incentive measures for the conservation and sustainable use of biological diversity

Case studies and lessons learned



The Economics of Ecosystems and Biodiversity National and International Policy Making



Objectif 3 d'Aichi du Plan stratégique

“D’ici à 2020 au plus tard, les incitations, y compris les subventions néfastes pour la diversité biologique, sont éliminées, réduites progressivement ou réformées, afin de réduire à un minimum ou d’éviter les incidences défavorables, et des incitations positives en faveur de la conservation et de l’utilisation durable de la diversité biologique sont élaborées et appliquées, d’une manière compatible et en harmonie avec les dispositions de la Convention et les obligations internationales en vigueur, en tenant compte des conditions socioéconomiques nationales.”

Objectif 3 d'Aichi du Plan stratégique

“D’ici à 2020 au plus tard, les incitations, y compris les subventions néfastes pour la diversité biologique, sont éliminées, réduites progressivement ou réformées, afin de réduire à un minimum ou d’éviter les incidences défavorables, et des incitations positives en faveur de la conservation et de l’utilisation durable de la diversité biologique sont élaborées et appliquées, d’une manière compatible et en harmonie avec les dispositions de la Convention et les obligations internationales en vigueur, en tenant compte des conditions socioéconomiques nationales.”

Que sont les incitations néfastes pour la biodiversité? Concepts

Incitations

Les opportunités et les contraintes qui influencent le comportement des individus et des organisations au sein d'une société, et qui découlent d'un grand nombre de facteurs sociétaux, y compris, entre autres, les mesures prises par les gouvernements

Mesures d'incitation

“...des mesures économiquement et socialement rationnelles incitant à conserver et à utiliser durablement les éléments constitutifs de la diversité biologique.” (Article 11 de la CDB)

Une incitation spécifique, élaborée et appliquée de manière à encourager les individus à préserver la diversité biologique ou à utiliser ses éléments constitutifs de manière durable

Incitations néfastes pour la biodiversité (ou incitations ‘à effets pervers’)

Découlent des politiques publiques ou des pratiques qui induisent un comportement non viable et néfaste pour la biodiversité, souvent comme effets secondaires non anticipés (et non intentionnels) des politiques publiques qui visent à réaliser d'autres objectifs

Que sont les incitations néfastes pour la biodiversité? Exemples (exercice)



Détecter les incitations “à effets pervers” (ou incitations néfastes) :

Une politique d'affectation des sols prescrit des normes d'utilisation “productive” des terres.

- Ceci peut décourager les pratiques d'utilisation durable ou de conservation sur les terrains privés

Un programme accorde un statut de protection stricte aux animaux sauvages vivant aux abords de communautés agricoles.

- “Tuer, ramasser à la pelle et faire taire” les animaux sauvages considérés comme nuisibles

Le gouvernement exige un paiement pour le prélèvement des ressources naturelles.

- Ceci encourage le prélèvement illicite des ressources

Un programme d'extermination des rats rémunère les gens, par fourrure de rat apportée.

- Certaines personnes pourront décider d'entreprendre un élevage de rats! (Vann 2003)

Un programme de développement rural fournit des engrais chimiques subventionnés aux agriculteurs.

- Ceci peut contribuer à une utilisation excessive d'engrais et/ou décourager d'autres méthodes plus viables qui permettent d'améliorer la qualité des sols

Le gouvernement envisage de mettre en place un programme de rémunération des agriculteurs qui adoptent des pratiques agricoles plus durables.

- ➤ Les agriculteurs peuvent augmenter leur recours à des pratiques non durables, afin de favoriser par la suite leur admissibilité à recevoir une rémunération

Que sont les incitations néfastes pour la biodiversité? Types d'incitation

- Subventions néfastes pour l'environnement
 - Deux mécanismes généraux :
 - Les subventions liées à la production réduisent les coûts de production ou augmentent les revenus;
 - Les subventions pour les consommateurs aboutissent à des prix inférieurs au coût de revient en ce qui concerne l'utilisation des ressources naturelles
 - Incitent à accroître l'utilisation des ressources subventionnées
 - Augmentent les niveaux de production et de consommation
 - Augmentent les dommages causés à l'environnement.
 - Agriculture : 261 milliards de dollars par an dans les pays de l'OCDE, dont 51% aboutissant à une augmentation de la production (OCDE 2009)
 - Pêche : 30 à 34 milliards de dollars par an dans le monde, dont au moins 20 milliards de dollars contribuant à une surcapacité (Sumaila and Pauly 2007)
 - Énergie : 500 milliards de dollars par an dans le monde, dont 310 milliards de dollars dans les vingt plus grands pays qui ne font pas partie de l'OCDE en 2007 (IEA 2008)
 - Eau : 67 milliards de dollars par an, dont 50 milliards de dollars ayant des effets néfastes (Myerson and Kent 2002)

Que sont les incitations néfastes pour la biodiversité? Types d'incitation

- Subventions néfastes pour l'environnement (suite)
 - Certaines subventions ne sont pas néfastes pour l'environnement
 - L'ampleur de la subvention n'est pas forcément liée à l'ampleur des dommages
 - Certaines subventions peuvent ne pas être (très) rentables et/ou efficaces au regard de leurs objectifs énoncés
- Politiques publiques et lois régissant l'utilisation des ressources qui ont des effets néfastes
 - Certains aspects des régimes fonciers (lois prévoyant un 'usage bénéficiaire' par exemple)
 - Certaines politiques ou préférences commerciales
 - Certaines politiques publiques ou programmes environnementaux ou de gestion des ressources (auxquels s'ajoutent parfois des faibles capacités d'exécution)

Opportunités

“Bien que les résultats varient selon les secteurs et selon les pays, en raison d’une dotation en ressources et de résultats sociaux différents, il existe de nombreux exemples de subventions néfastes pour l’environnement, non seulement dans les pays de l’OCDE, mais aussi dans les pays qui ne font pas partie de l’OCDE – en particulier les subventions pour les engrais et pour l’eau d’irrigation. Ceci comprend les cas de recensement et de retrait ou de réforme réussis de ces subventions. Il est important de poursuivre les travaux concernant le recensement et le retrait ou la réduction des effets pervers associés à ces subventions.”

Troisième atelier de la CDB sur les mesures d'incitation, Paris, octobre
2009

Réussites dans la région

L'importance que revêt cette question est reconnue dans plusieurs rapports nationaux...

Afrique du Sud, Troisième rapport national

*“Avant le changement de gouvernement en 1994, des prix fixes pour les produits agricoles ont abouti à une cultivation des terres marginales. De nombreux agriculteurs ont depuis associé l'élevage de bétail à un élevage de gibier sauvage en utilisant des espèces indigènes, ou ont totalement converti leurs exploitations en fermes d'élevage de gibier ou en faveur de l'écotourisme. Il subsiste cependant quelques incitations à effets pervers, telles qu'**une eau peu chère pour l'irrigation.***

*Une incitation à effets pervers récemment mise en place concerne l'**extension de l'impôt foncier à toutes les terres du pays (sauf quelques exemptions pour les aires officiellement protégées, par exemple)**, dans le cadre de la Loi sur l'impôt foncier municipal (Loi No.6 de 2004). L'impôt foncier était auparavant prélevé uniquement sur les terrains des zones urbaines, et non pas dans les zones rurales adjacentes. L'impôt foncier est calculé à partir de la valeur marchande du terrain, et non pas à partir des revenus générés par ces terrains. Il en résulte que les propriétaires terriens qui possèdent de vastes étendues de brousse doivent aujourd'hui payer des sommes importantes en impôt foncier, **créant ainsi une incitation à exploiter les terrains pour que ceux-ci génèrent des revenus.** Étant donné que la perte d'habitats naturels constitue la principale pression exercée sur la biodiversité en Afrique du Sud, **ceci a des conséquences graves pour la conservation de la biodiversité.**”*

Réussites dans la région

...et dans les mesures de politique générale élaborées, éventuellement dans le contexte de la réforme fiscale environnementale...

Projet de document de politique générale de 2006, “Un cadre pour examiner la possibilité d'utiliser des instruments fondés sur le marché pour appuyer la réforme fiscale environnementale en Afrique du Sud”

L'une des principales propositions du document concerne l'utilisation du cadre national relatif aux exemptions et au remboursement de l'impôt foncier, afin d'encourager la bonne gestion et la remise en état de zones prioritaires.

Que faire?

*”...**exhorte** les Parties et les autres gouvernements à établir des priorités et à **accroître considérablement leurs efforts** pour recenser, éliminer, éliminer progressivement ou réformer les mesures d’incitation à effets pervers dans les secteurs susceptibles de porter atteinte à la diversité biologique, en vue de réduire à un minimum ou d’éviter les incidences défavorables...”*

COP-10, décision X/44, paragraphe 9
(caractères gras et soulignés ajoutés)

1. Recensement

“(…) tout en reconnaissant que ceci nécessite :

- ✓ d’effectuer des analyses attentives des données existantes et
- ✓ d’assurer une plus grande transparence, en utilisant des modes de communication permanents et transparents sur :
 - l’ampleur et la répartition des mesures d’incitation à effets pervers appliquées, ainsi que
 - sur les conséquences de ceci, notamment pour les moyens de subsistance des communautés autochtones et locales”

COP-10, décision X/44, paragraphe 9

Il est utile d’améliorer la transparence et de faciliter la tenue d’un débat public pour traiter le problème des parties prenantes récalcitrantes

1. Recensement

- Répartition : certaines subventions peuvent s'avérer peu efficaces et/ou mal ciblées, au regard des objectifs socioéconomiques énoncés
- Exemple des subventions dans le secteur énergétique (extrait du rapport TEEB à l'intention des responsables politiques internationaux et nationaux, chapitre 6)

Box 6.2: Estimated distributional impact of energy subsidies in four developing countries

- In **Bolivia**, the poorest 40 per cent of households receive 15% of the total benefits from fuel subsidies; the richest 60% of households get 85%.
- In **Gabon**, it is estimated that the richest 10% of households capture 33% of fuel subsidies, while the poorest 30% (below the poverty line) receive merely 13%.
- In **Ghana**, the poorest 40% of households get 23% and the richest 60% capture 77% of the benefits of fuel subsidies.
- In **Ethiopia**, the highest-income 20% of the population capture 44% of fuel subsidies, while the lowest-income 20% get less than 9%.

Source: Rijal 2007

1. Recensement

“L'évaluation des subventions et de leurs effets ne devrait pas seulement aborder les effets néfastes sur l'environnement, mais devrait plutôt utiliser une approche globale à plusieurs critères, y compris le rapport coût-efficacité et les effets sociaux des subventions. Il est utile de mettre en place un processus d'évaluation plus exhaustif, parce que :

- *Le recensement et la révision ou le retrait de subventions inefficaces ou inefficientes, même si elles n'ont pas des effets néfastes sur l'environnement en tant que telles, peut libérer des sommes considérables qui peuvent être utilisées pour répondre à des besoins environnementaux plus urgents;*
- *Pour les subventions accordées aux activités respectueuses de l'environnement, le fait de s'assurer que ces subventions sont ciblées et rentables favorisera leur financement, dans le contexte de tiraillement qui caractérise l'affectation de ressources publiques rares.*

Les évaluations doivent aussi être étendues aux nouvelles politiques publiques proposées, afin de prévenir d'autres effets néfastes sur la biodiversité et les services écosystémiques (évaluations environnementales stratégiques). ”

Atelier de la CDB sur les mesures d'incitation, Paris, octobre 2009

2. Retrait, élimination progressive, réforme

Facteurs généraux de succès

1. Leadership robuste et soutien étendu, avec une participation des parties prenantes clés
2. Utiliser une approche à l'échelle de tout le gouvernement
3. Recenser les intérêts pertinents; élaborer et appliquer des réponses adéquates
4. Il convient d'élaborer des politiques d'adaptation : analyser les incidences éventuelles, en termes de répartition et/ou sociaux, des politiques de réforme, et mettre en place des politiques de compensation, telles qu'un 'paquet' de mesures compensatoires, selon qu'il convient

A titre d'exemple, lorsque le Ghana a annulé les subventions pour le pétrole en 2005, les mesures d'atténuation ont inclus le retrait des frais de scolarité et un programme visant à améliorer les moyens de transport public.

(Voir Cahier technique No.56, page 25)

2. Retrait, élimination progressive, réforme

Facteurs généraux de succès (suite)

5. Financer les politiques de compensation et/ou le 'paquet' de mesures compensatoires
 - Le retrait des subventions permet aussi d'économiser de l'argent!
6. Améliorer la transparence et faciliter la tenue d'un débat public informé
 - Voir l'étude de cas du Ghana (et de l'Indonésie)
7. Utiliser les occasions politiques qui se présentent (crise budgétaire ou économique par exemple)
8. (...)

Dans le cadre de l'annulation des subventions pour le pétrole au Ghana, des communications efficaces du gouvernement concernant la nécessité d'une réforme ont été un facteur de succès important.

(Voir Cahier technique No.56, page 25)

2. Retrait, élimination progressive, réforme

Retrait

- Existe rarement 'à l'état pur', mais existe néanmoins; il est important d'exploiter les occasions politiques qui se présentent

Élimination progressive

- Énonce des objectifs finaux ambitieux et représente une approche plus prudente, comprenant un calendrier crédible
- Permet aux parties prenantes de s'adapter progressivement
- Soutien temporaire, y compris des dispositions de temporisation fermes

Réforme

- Révise les programmes afin d'améliorer leur rentabilité et leur caractère ciblé, tout en réduisant les dommages causés à l'environnement
Octroie et/ou renforce les droits (de propriété), gestion axée sur les droits
Des mesures de compensation accompagnent la réduction des incitations à effets pervers, dans le cadre de politiques environnementales

2. Retrait, élimination progressive, réforme

Mise en garde

- Les activités de réforme peuvent ne pas être suffisantes, en particulier dans des environnements très dynamiques – mais ceci ne signifie pas nécessairement qu'une réforme n'est pas souhaitable.
- Une récupération environnementale limitée ne signifie pas forcément que les politiques de réforme sont inefficaces, mais indique plutôt la nécessité de procéder à une évaluation plus exhaustive de toutes les politiques publiques pertinentes et de leurs interactions, et la nécessité de mettre en place des mesures politiques plus exhaustives.
- Il s'agit d'un exercice permanent!

Pour des nouvelles politiques publiques

- Mettre en place ou améliorer les évaluations environnementales stratégiques
- Critères minimums du PNUE applicables aux subventions (UNEP 2008):
 - Ciblées** : les subventions devraient être accordées uniquement aux personnes auxquelles elles sont destinées et qui méritent de les recevoir;
 - Efficaces** : les subventions ne devraient pas porter atteinte aux incitations fournies aux fournisseurs ou aux consommateurs, pour que ceux-ci fournissent ou utilisent un service de manière efficace;
 - Rationnelles** : les subventions devraient être justifiées par une analyse approfondie des coûts et des avantages connexes;
 - Réalisables** : le montant des subventions devrait être abordable et l'administration de la subvention à un moindre coût devrait être possible;
 - Transparentes** : le public devrait être en mesure de savoir combien coûte un programme de subventions et qui en bénéficie;
 - Limitées dans le temps** : les programmes de subventions devraient avoir une durée limitée, fixée de préférence au départ, de sorte que les consommateurs et les producteurs ne deviennent pas dépendants des subventions et que le coût des programmes n'échappe pas à tout contrôle.

Bibliographie sélective

- Cahier technique de la CDB No. 56 (2011)
- Guide concis sur l'objectif 3 (1)
- Rapport TEEB à l'intention des responsables politiques internationaux et nationaux, chapitre 6