

MANUEL POUR LA CRÉATION DE MARCHÉS DE LA BIODIVERSITÉ

PRINCIPAUX ENJEUX

RÉSUMÉ

Cet ouvrage se veut un guide théorique assorti d'exemples pratiques de la création de marchés au service de l'utilisation durable et de la conservation de la biodiversité. Il expose bon nombre d'aspects que les décideurs et les hommes de terrain devraient prendre en considération dans l'élaboration de stratégies visant à assurer une plus grande compatibilité entre les politiques en matière de biodiversité et le développement économique. La création de marchés est efficace car c'est souvent la méthode la plus directe pour résoudre le problème du déclin de la biodiversité. Elle peut porter sur de nombreux aspects différents – terrains, usages des terrains, flux particuliers de diversité biologique, choses associées à la biodiversité.

Les problèmes qui font que des biens et services de valeur liés à la biodiversité ne sont pas fournis ont déjà été analysés en détail dans d'autres travaux de l'OCDE, (par exemple 2002 ; OCDE, 2003). Ils sont présentés brièvement dans les premiers chapitres de ce manuel afin de situer le contexte. Ces problèmes relèvent de différentes formes de défaillance du marché, à l'origine desquelles il y a souvent l'existence d'externalités, une information imparfaite ou le caractère « public » de certains biens et services. Cette dernière forme de défaillance, liée au caractère « public », tient au fait que certains biens ou services sont non excluables ou non rivaux, de sorte qu'ils ne sont pas aisément commercialisables.

Comprendre la raison pour laquelle la biodiversité n'est pas immédiatement commercialisable représente une importante et difficile première étape pour s'attaquer à une défaillance du marché. Une fois franchie cette première étape difficile, il est possible, le cas échéant, par contre d'établir par une intervention publique les conditions dans lesquelles le bien est produit par le marché lui-même, plutôt que par le secteur public. On peut considérer cette démarche à la fois comme une approche plus directe de la fourniture du bien ou service voulu, et comme une solution qui peut se traduire par des dépenses publiques moindres à long terme. Cependant, lorsque la cause du problème de la commercialisation est particulièrement tenace, il est possible que les pouvoirs publics soient obligés d'intervenir davantage dans la fourniture du bien ou service.

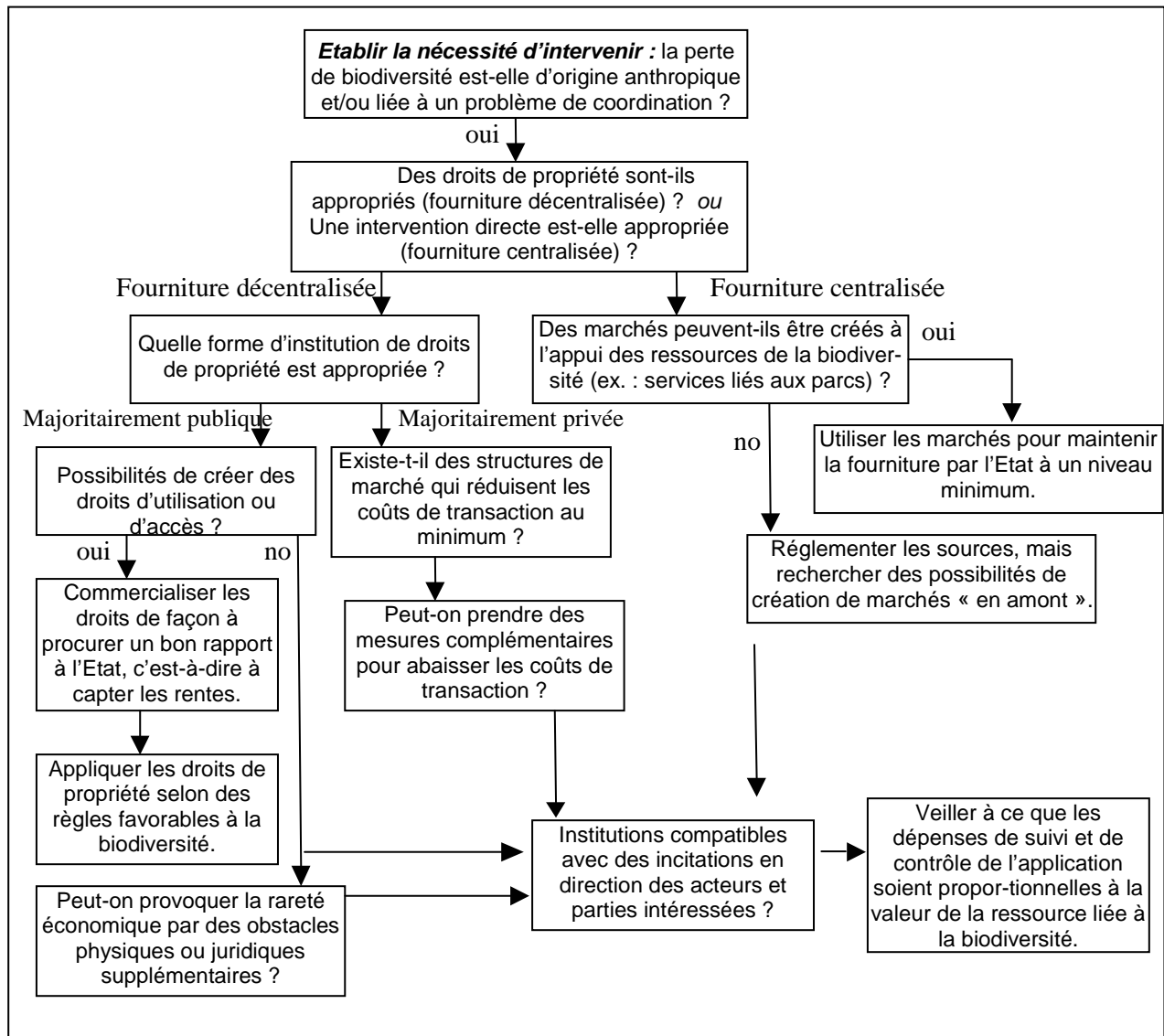
Les facteurs à l'origine de pressions et les solutions possibles étant nombreuses, les moyens de résoudre les problèmes qui causent une perte de biodiversité le sont également. Cependant, un seul d'entre eux permet généralement de réduire au minimum les coûts induits. C'est l'aptitude de l'analyste à faire le tri des problèmes et des solutions qui détermine dans quelle mesure la politique adoptée apporte une réponse optimale. L'obtention de résultats à un coût élevé dans un domaine particulier risque de se répercuter défavorablement sur le programme global de l'action gouvernementale en amenuisant les ressources publiques et même en induisant un « effet de découragement », d'où la nécessité de faire en sorte que chaque politique produise des retombées optimales.

La figure ci-dessous expose le schéma théorique qui sous-tend ce manuel. En l'occurrence, elle présente sous forme d'enchaînement logique un certain nombre de questions clés et d'approches contribuant à apporter une solution aux défaillances du marché qui se répercutent sur la biodiversité. Ce diagramme se fonde sur le principe économique selon lequel, lorsqu'une

LE PROGRAMME DE L'OCDE SUR L'ENVIRONNEMENT

activité marchande est entreprise moyennant une comptabilisation de tous les coûts et avantages liés à l'utilisation de ressources, les marchés correspondants donnent lieu à une utilisation des ressources qui aboutit au résultat optimal.

Figure 1. Schéma théorique



Quels sont les éléments de la biodiversité qui disparaissent : les causes de la perte de biodiversité sont-elles anthropiques ou naturelles ?

Les extinctions imputables à l'homme sont certes une cause importante de recul de la biodiversité (voir Gibbs, 2001, pour une présentation non technique de la question), mais les modifications géologiques, climatiques, voire locales ont également par le passé conduit à d'importantes modifications de la composition des espèces (MacDougall, 1998). Par conséquent, il est important d'identifier les causes sous-jacentes de la perte de biodiversité dans la mesure où l'objectif de l'action publique ne consiste pas à interdire purement et simplement toute disparition

LE PROGRAMME DE L'OCDE SUR L'ENVIRONNEMENT

– il s'agit d'assurer une utilisation durable et un degré de conservation qui profitent à tous. A cette fin, les politiques en matière de biodiversité doivent trouver un équilibre entre le bien-être (qui comprend l'utilisation et la conservation de la biodiversité) et le recul de la biodiversité.

Jusqu'à quel point les droits de propriété peuvent-ils remédier au problème ?

Répondre au recul perçu de la biodiversité suppose également de bien comprendre, en se plaçant dans une perspective orientée vers l'action, comment celui-ci se produit. S'agissant d'un bien public, une intervention s'impose soit parce que l'utilisation (directe ou indirecte) que fait une personne d'un bien ou service ne diminue en rien sa disponibilité pour les autres (non-rivalité), soit parce qu'il n'est pas possible d'empêcher d'autres personnes de l'utiliser (non-excluabilité). Dans l'un et l'autre cas, la négociabilité du bien ou service est faible car le fournisseur n'est pas certain de recouvrer les dépenses – même minimales – engagées pour le développer.

S'attaquer aux sources de pressions sur la biodiversité implique de décider comment – de façon centralisée ou décentralisée – les ressources liées à la biodiversité doivent être fournies. Lorsque la fourniture décentralisée constitue la solution la plus efficace, il s'agit d'établir le régime de droits de propriété adéquat. Cela ne signifie pas qu'il suffit de confier les choses au secteur privé. Les droits de propriété peuvent prendre de nombreuses formes et faire intervenir des aspects juridiques et institutionnels complexes. Bien souvent, ils nécessitent une intervention ou un soutien direct des pouvoirs publics. Une fois établie la forme de droits de propriété qui convient, d'importants efforts s'imposent en outre pour faire en sorte que les pouvoirs publics et les autres acteurs remplissent effectivement leur fonction de soutien.

Lorsqu'il est vraisemblable que la fourniture centralisée constitue la solution la plus efficace, les pouvoirs publics ont un rôle plus important à jouer, mais il reste possible de faire intervenir les marchés. Les finances publiques étant très sollicitées par ailleurs, un objectif important consiste à trouver les moyens d'assurer la viabilité des services, même de ceux dont la fourniture est centralisée. Il est possible d'agir dans ce sens en créant ou en soutenant des filières secondaires, telles que des services d'organisation de circuits guidés ou d'hébergement fournis par le secteur privé (mais dont on fait en sorte qu'ils concourent au maintien de la ressource liée à la biodiversité).

Qui sont les acteurs concernés ? Quels sont les effets qui s'exerceront vraisemblablement sur eux ?

Le processus d'élaboration d'une politique (en matière de biodiversité) empiète parfois sur des droits implicites ou explicites préexistants. En règle générale, cela est fait au bénéfice d'un groupe plus important – on estime souvent que les coûts induits par la conservation de la biodiversité ont un caractère local tandis que les avantages ont un caractère mondial. Il s'agit clairement d'une politique redistributive dans la mesure où un groupe en tire avantage au détriment d'un autre : la collectivité locale y perd alors que la collectivité mondiale y gagne. Cependant, les forces du marché ne garantissent pas que les avantages bénéficiant à la collectivité mondiale au sens large sont partagés avec ceux qui sont directement touchés par cette politique. La redistribution implicite (et parfois explicite) a donc certaines implications éthiques qui doivent être prises en compte. Aspect peut-être plus important encore, la redistribution peut engendrer des obstacles qui, au bout du compte, risquent de saper la création de marchés si les personnes touchées subissent des conséquences significatives.

Suivi et contrôle de l'application

Suivre et surveiller la bonne marche d'une politique après sa mise en application sont des activités qui font partie intégrante de toute stratégie en matière de biodiversité. Les corrections

LE PROGRAMME DE L'OCDE SUR L'ENVIRONNEMENT

éventuellement requises ne peuvent être mises en œuvre que si l'on a procédé à une évaluation pour repérer les problèmes imprévus. Pour contrôler la réalisation des objectifs, il faut que ceux-ci soient quantifiables sous une forme ou une autre. Les objectifs axés sur les résultats fixent des objectifs chiffrés qu'il faut atteindre, tandis que les objectifs axés sur les processus fixent des critères de fonctionnement auxquels un système doit se conformer. En règle générale, les premiers sont davantage compatibles avec les instruments économiques car il est plus probable qu'ils prescrivent des résultats faciles à associer à des incitations économiques – laissant à ceux qui sont bien informés le soin de déterminer les modalités de leur réalisation. De même, le suivi de ces objectifs est plus simple dans la mesure où il est plus facile d'observer des résultats que des processus. Cependant, dans un cas comme dans l'autre, il faut généralement consacrer des ressources suffisantes au suivi pour avoir une bonne probabilité de savoir ce qui se passe. Autrement dit, l'effort de suivi doit être économique.

Le contrôle de l'application constitue également un impératif pour assurer la compatibilité avec les incitations. Il importe cependant d'éviter de dépasser dans ce contexte la valeur de la ressource. Le contrôle de l'application ayant pour but de dissuader les acteurs de se livrer à des activités non souhaitables, son niveau approprié est celui où les dépenses supplémentaires que l'on y consacre sont égales au bénéfice supplémentaire qui en découle.

Création de marchés

La création de marchés de la biodiversité s'inscrit dans une tendance lourde de l'action publique qui voit les gouvernements chercher à mettre à profit le même gisement de talent entrepreneurial à qui l'on doit bon nombre d'aménités de la vie moderne. Elle tente de faire appel à la puissance créatrice des entrepreneurs et de la réorienter vers l'amélioration de la qualité de l'environnement. S'il est admis que l'action par voie réglementaire (mesures contraignantes) a toute sa place dans la panoplie des instruments à la disposition des pouvoirs publics, le recours à la création de marchés dans le domaine de la biodiversité s'impose de toute évidence. Depuis une vingtaine d'années, de nombreux secteurs de l'économie ont été réformés de façon à laisser davantage jouer les mécanismes du marché, et on estime que cela a eu des effets positifs notables (OCDE, 2001). Cette approche permet en outre de moins mettre à contribution les budgets publics au moment où les gouvernements sont confrontés à d'autres problèmes fondamentaux, comme ceux des soins de santé et des retraites.

L'ouvrage *Mobiliser les marchés au service de la biodiversité : Pour une politique de conservation et d'exploitation durable* (OCDE, 2003), a examiné le large éventail de domaines où des marchés ont été mis en place et le degré de réussite rencontré par ces initiatives. Cette étude forme le soubassement du présent manuel ; les principes développés et explorés ici y sont clairement illustrés. Le présent manuel se veut un guide à l'intention de ceux qui participent à l'élaboration de la politique (les décideurs, leurs conseillers, les défenseurs des politiques gouvernementales). Cependant, il est aussi rédigé pour être accessible aux non-spécialistes qui souhaitent comprendre comment des approches par le marché peuvent améliorer la conservation de la biodiversité et rendre son utilisation plus durable.

LE PROGRAMME DE L'OCDE SUR L'ENVIRONNEMENT

Cette **Publication**, et d'autres publications de l'OCDE, peuvent être **achetées** à la Librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse <http://www.oecd.org/bookshop> ou en envoyant un message électronique à sales@oecd.org.

Pour de plus amples informations sur la publication ***Manuel pour la création du marchés de la biodiversité : Questions pratiques***, veuillez contacter : **Philip BAGNOLI**, Division des Politiques Globales et Structurelles, Direction de l'environnement. Philip.Bagnoli@oecd.org; Fax : +33 1 45 24 78 76

Pour obtenir des informations plus générales concernant le **Programme de l'OCDE sur l'environnement**, consultez notre site web à l'adresse : <http://www.oecd.org/env/> ou envoyez un message à env.contact@oecd.org