



The Precautionary Principle Project

sustainable development, biodiversity conservation
and natural resource management
www.pprinciple.net

LIGNES DIRECTRICES POUR L'APPLICATION DU PRINCIPE DE PRECAUTION A LA CONSERVATION DE LA BIODIVERSITE ET A LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

Ces lignes directrices ont été élaborées par The Precautionary Principle Project, un projet sur le principe de précaution entrepris conjointement par Fauna & Flora International, l'UICN-Union mondiale pour la nature, ResourceAfrica et TRAFFIC. Elles représentent le résultat d'un large processus de consultation mené entre 2002 et 2005, impliquant un grand nombre d'experts et de parties prenantes provenant de différentes régions, secteurs, disciplines et perspectives. Ce processus a comporté notamment trois ateliers régionaux (Afrique Australe et de l'Est, Amérique Latine, Asie du Sud et du Sud-est), un ensemble d'études de cas, une conférence ouverte sur internet et un atelier de synthèse final. Les travaux et les débats du Sommet mondial pour le développement durable, du Congrès mondial des parcs de l'UICN et du Congrès mondial de la nature de l'UICN ont également contribué à l'élaboration de ces lignes directrices. Ces lignes directrices sont prises de la prochaine publication « Biodiversity and the Precautionary Principle : Risk and Uncertainty in Conservation and Sustainable Use » (Earthscan, London) et ne reflètent pas nécessairement la vue de l'UICN ou d'autres organismes de collaboration.

LIGNES DIRECTRICES POUR L'APPLICATION DU PRINCIPE DE PRECAUTION A LA CONSERVATION DE LA BIODIVERSITE ET A LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

INTRODUCTION

L'incertitude qui entoure les risques susceptibles de peser sur l'environnement a été souvent invoquée pour justifier l'absence de mesures de protection. Or, il n'est pas toujours possible d'avoir des éléments probants avant que le dommage survienne. La précaution (le « principe de précaution » ou « approche de précaution ») répond à ces incertitudes.

Le principe de précaution a été largement incorporé, sous différentes formes, dans des déclarations et des traités environnementaux ; des législations nationales ont développé davantage son application. Il postule toujours que l'absence de certitude relative à des risques de dommages environnementaux ne devrait pas être invoquée pour ne pas prendre de mesures permettant de prévenir ces risques (Voir Encadré 1). Le principe de précaution reconnaît que si l'on attend d'avoir des preuves indubitables du risque pour agir, il sera souvent trop coûteux, voire impossible, de prévenir les dommages. L'application de ce principe favorise la prise de mesures permettant de prévenir des risques de dommages graves ou irréversibles à l'environnement dans de tels cas. Il représente ainsi un élément fondamental des politiques destinées à prévoir, prévenir et atténuer les risques environnementaux.

ENCADRE 1: Quelques exemples de formulations du principe de précaution

Déclaration de Rio, 1992, Principe 15

Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement.

Convention sur la diversité biologique, 1992, Préambule

[L]orsqu'il existe une menace de réduction sensible ou de perte de la diversité biologique, l'absence de certitudes scientifiques totales ne doit pas être invoquée comme raison pour différer les mesures qui permettraient d'en éviter le danger ou d'en atténuer les effets.

Plan d'action pour la biodiversité du Royaume-Uni, 1994, paragraphe 6.8

Conformément au principe de précaution, lorsqu'il existe des interactions complexes et que les éléments de preuve disponibles indiquent une probabilité significative de risque pour nos ressources de biodiversité, des mesures de conservation sont de mise, même en l'absence de preuves scientifiques concluantes.

Convention sur le commerce international des espèces menacées de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, Résolution Conf 9.24 (Rev CoP13)

[L]es Parties, en vertu du principe de précaution et en cas d'incertitude concernant soit l'état d'une espèce, soit les effets du commerce sur sa conservation, agiront au mieux dans l'intérêt de la conservation de cette espèce et adopteront des mesures proportionnées aux risques prévus pour l'espèce en question.

La nature du principe de précaution a donné lieu à des débats importants, notamment pour ce qui concerne le fait de savoir si, au-delà d'une approche politique adaptée, il devrait être admis ou non comme un principe juridique. Pour certains, la précaution n'est pas un « principe » du droit de l'environnement, ce qui implique une obligation générale de mise en œuvre lors de la prise de décisions, mais simplement une « approche » politique et de gestion permettant de répondre à des risques incertains. S'il est incontestable que dans un nombre croissant de contextes particuliers il est juridiquement obligatoire d'appliquer le principe de précaution, le débat se poursuit pour ce qui est de savoir si la précaution fait ou non partie du droit coutumier international. Ces lignes directrices n'ont pas été élaborées sur la base de cette distinction. Le terme « principe de précaution » est employé dans l'ensemble du texte à des fins de cohérence.

Champ d'application et public cible

Ce document porte sur l'application du principe de précaution à la conservation de la biodiversité et à la gestion des ressources naturelles (GRN). Le terme « gestion des ressources naturelles » s'applique uniquement à la gestion des ressources naturelles biologiques. Ces lignes directrices concernent particulièrement la sylviculture, la pêche, les aires protégées, les espèces exotiques envahissantes, ainsi que la conservation, la gestion, l'utilisation et le commerce de la faune et de la flore sauvages. Elles sont également applicables à d'autres secteurs ayant une incidence sur la biodiversité.

Elles s'adressent principalement aux décideurs, aux législateurs et aux praticiens, mais elles ont aussi pour but de créer une culture de la précaution dans tous les secteurs liés à la conservation de la biodiversité et à la gestion des ressources naturelles.

THE GUIDELINES

Afin d'appliquer efficacement le principe de précaution:

A. ETABLIR UN CADRE

Ligne directrice 1: INCORPORER

Incorporer le principe de précaution d'une façon explicite dans les cadres juridiques, institutionnels et politiques pertinents pour la conservation de la biodiversité et la gestion des ressources naturelles.

L'application du principe nécessite un cadre juridique et politique précis et des mécanismes effectifs de gouvernance. Elle nécessite également l'établissement et le fonctionnement d'institutions dotées de ressources adaptées afin d'effectuer des recherches sur les risques et l'incertitude en matière de prise de décisions environnementales.

Ligne directrice 2: INTEGRER

Intégrer l'application du principe de précaution à la mise en œuvre et à la promotion d'autres principes et droits.

D'autres principes et droits s'appliquent également à la conservation et à la gestion des ressources naturelles, y compris la prévention, la responsabilité en matière de dommages à l'environnement, l'équité entre générations et à l'intérieur d'une même génération, le droit au développement, le droit à un environnement sain, les droits humains aux aliments, à l'eau, à la santé et au logement. Ces autres droits et principes doivent être pris en compte lors de la mise en œuvre du principe de précaution. Dans certains cas, ils peuvent renforcer l'opportunité des mesures de précaution, dans d'autres, une pesée devra être opérée entre le principe de précaution et ces autres droits et principes.

Ligne directrice 3: DEFINIR DES MESURES OPERATIONNELLES

Définir des obligations et des mesures opérationnelles claires et spécifiques pour des secteurs et des contextes particuliers, ainsi qu'en réponse à des problèmes spécifiques de conservation ou de gestion.

Le principe de précaution est un guide général pour l'action; ce n'est pas une « règle » prescrivant des décisions à prendre ou des résultats à atteindre. Afin d'avoir des effets sur la conservation de l'environnement, il doit se traduire par des mesures concrètes et compréhensibles de politique et de gestion. Celles-ci doivent répondre aux problèmes posés et définir des actions à entreprendre dans des contextes spécifiques. En leur absence, l'incorporation du principe dans la législation ou les politiques aura peu d'effets pratiques. La souplesse reste cependant nécessaire : les décisions et les mesures de politique ou de gestion fondées sur le principe peuvent évoluer au fil du temps et en fonction des circonstances.

Ligne directrice 4: IMPLIQUER LES PARTIES PRENANTES ET LES TITULAIRES DE DROITS

Impliquer les parties prenantes et les titulaires de droits concernés dans un processus transparent d'évaluation, de prise de décisions et de mise en œuvre.

Un processus décisionnel fondé sur le principe de précaution implique de prendre des décisions lorsqu'il existe des incertitudes autour des risques concernés. Les avis, les valeurs et les perceptions culturelles relatifs aux risques, aux menaces et aux mesures à prendre y jouent un rôle. En conséquence, il est important d'impliquer les parties prenantes et les titulaires de droits et d'assurer la transparence de l'ensemble du processus d'évaluation, de prise de décisions et de mise en œuvre. Les principales parties prenantes sont celles supportant les coûts du risque potentiel ou des mesures de précaution (s'il y en a), celles susceptibles d'être touchées par la dégradation ou la destruction de la biodiversité ou des ressources naturelles, ainsi que celles dont les droits légitimes d'utilisation des ressources naturelles se verront amoindris. Les communautés locales et les populations autochtones jouent souvent un rôle très important dans la GRN ou dépendent de la biodiversité et des ressources naturelles ; elles doivent être impliquées à ce titre et devraient avoir la possibilité

et les moyens de se faire entendre et de faire valoir efficacement leurs intérêts, sans en être empêchées par des obstacles logistiques, techniques ou linguistiques. L'obligation d'impliquer les principales parties prenantes devrait toutefois être pesée vis-à-vis des coûts environnementaux potentiels découlant du fait de différer des décisions.

Ligne directrice 5: AVOIR RECOURS AUX MEILLEURES INFORMATIONS DISPONIBLES
Fonder la prise de décisions sur les meilleures informations disponibles, y compris celles liées aux moteurs humains des risques, ainsi que les connaissances traditionnelles et autochtones.

Toutes les informations disponibles devraient être prises en compte, y compris celles liées aux moteurs humains des risques pour la biodiversité et les données écologiques et biologiques. Les meilleures informations scientifiques disponibles devraient être employées. En outre, les connaissances et les pratiques traditionnelles et autochtones pouvant être pertinentes, elles devraient aussi être prises en compte dans le processus décisionnel.

Des efforts devraient être réalisés afin de se procurer des éléments de preuve et d'information indépendants, non biaisés et recueillis d'une façon transparente. En ce sens, il est utile d'avoir recours à des institutions indépendantes, faisant l'objet d'un contrôle public et ne présentant pas de conflits d'intérêts. Le recours à des sources multiples d'information peut contribuer à améliorer l'impartialité.

B. DEFINIR LES RISQUES, LES OPTIONS ET LES CONSEQUENCES

Ligne directrice 6: CARACTERISER DES RISQUES INCERTAINS
Caractériser le(s) risque(s) et évaluer les incertitudes entourant les causes écologiques, sociales et économiques des modifications environnementales.

Les risques envisagés devraient inclure non seulement les risques directs mais aussi ceux indirects, secondaires et à long terme, ainsi que l'impact cumulé de mesures ou de décisions multiples ou récurrentes. Leurs causes et leur degré potentiel d'importance devraient être mesurés, et des efforts faits afin de déterminer les éléments connus et inconnus, ainsi que les domaines de connaissance pouvant être facilement améliorés. Il convient de définir précisément les zones d'ignorance et d'incertitude, les insuffisances en matière d'informations et les limites statistiques des méthodes disponibles pour ce qui est de la détection des risques. Si les risques sont liés ou ont des effets réciproques (si, par exemple, des mesures de réponse à un risque sont susceptibles d'en aggraver d'autres), ils ne doivent pas être traités isolément. Cependant, il faut peser les avantages et les inconvénients que comporte le fait de différer des décisions afin de recueillir davantage d'informations.

Ligne directrice 7: EVALUER DES OPTIONS
Définir des mesures susceptibles de répondre aux risques et évaluer les conséquences potentielles de chacune des options, ainsi que celles de l'inaction.

Le principe devrait piloter une recherche constructive de choix possibles et de solutions pratiques et servir de base à des mesures concrètes permettant de prévoir, de prévenir et d'atténuer les risques. Les risques et les avantages potentiels de chacun des choix possibles, y compris ceux de l'inaction, devraient être évalués ; ils peuvent être de différentes natures, provenir de sources différentes, se poser à court ou à long terme. Toute mesure peut comporter des risques : en matière de conservation et de gestion des ressources naturelles, la prise de décisions implique souvent un choix entre « risque et risque » plutôt qu'entre « précaution et risque ». Lors de l'évaluation des conséquences potentielles des différents choix envisageables, la viabilité technique devrait être appréciée dans chaque cas.

Ligne directrice 8: DEFINIR DES RESPONSABILITES EN MATIERE DE FOURNITURE D'INFORMATIONS

Définir des fonctions et des responsabilités pour la fourniture d'éléments d'information et de preuve du risque ou de l'innocuité des activités proposées. A cet effet, il convient de prendre en compte les auteurs de la proposition, ceux qui en bénéficient et ceux qui ont accès aux informations et aux ressources.

En règle générale, ceux qui proposent et/ou bénéficient d'activités entraînant des risques potentiels de dommages graves ou irréversibles devraient fournir des éléments de preuve de l'innocuité de ces activités et supporter les coûts de la fourniture de ces informations. Ces dernières doivent être les meilleures informations disponibles provenant d'une variété de sources (voir ligne directrice 5). Cependant, si, en vertu de ce principe, des groupes défavorisés, vulnérables ou marginalisés ont l'obligation de démontrer, à leurs frais, que leurs activités (notamment des activités traditionnelles et/ou leurs moyens de subsistance) ne présentent pas de risques, soit ces responsabilités et ces coûts devraient être supportés par des groupes relativement mieux dotés, soit une aide financière et/ou technique devrait être apportée. En outre, dans certaines situations, *chacun* des choix possibles comportera des risques environnementaux importants; dans ce cas, les indications de la ligne directrice 7 concernant l'évaluation des risques s'appliquent.

C. CONCEVOIR DES MESURES DES PRECAUTION ADAPTEES

Ligne directrice 9: ETRE EXPLICITE

Il convient de préciser que des mesures de précaution sont prises et de définir explicitement les incertitudes ayant motivé ces mesures.

Lors de la prise de décisions dans des situations d'incertitude, il est important de mentionner explicitement les incertitudes auxquelles l'on cherche à répondre et de préciser que des mesures de précaution sont prises. Cette démarche assure la transparence et fournit une base précise de départ au suivi et au retour d'informations en vue de la décision et de la gestion.

Ligne directrice 10: PRENDRE DES MESURES PROPORTIONNELLES

En appliquant le principe de précaution, il convient de prendre des mesures proportionnelles aux risques potentiels.

La rigueur des mesures de précaution, qui sont susceptibles d'entraîner des coûts (financiers, moyens d'existence, opportunités...) doit être proportionnelle au degré d'importance et d'irréversibilité des risques potentiels. Il ne faut pas perdre de vue que des Etats, des collectivités ou des communautés peuvent avoir le droit de choisir le degré de protection qui leur convient pour leur diversité biologique et leurs ressources naturelles.

Ligne directrice 11: ETRE EQUITABLE

Il convient de tenir compte des coûts et des avantages sociaux et économiques lors de l'application du principe de précaution ; si les décisions envisagées risquent d'avoir des effets préjudiciables sur des groupes pauvres ou vulnérables, il faudrait explorer des modalités permettant d'éviter ou d'atténuer ces effets.

La prise de décision devrait tenir compte des gagnants et des perdants. Une attention particulière devrait être accordée aux groupes déjà défavorisés ou en situation vulnérable. Si seul un petit nombre, ou seuls des groupes déjà prospères et puissants, bénéficient d'une activité potentiellement risquée, existante ou proposée, si ces avantages ne concernent que le court terme et que les coûts potentiels devront être supportés par le public, les collectivités, les groupes défavorisés ou vulnérables, ou que ces coûts s'étendent sur le long terme, une précaution accrue est de mise. Si l'application du principe de précaution aurait des effets préjudiciables sur des groupes pauvres ou vulnérables, des modalités permettant d'éviter ou d'atténuer ces effets devraient être explorées. Dans certains cas, les risques pour la biodiversité et les ressources naturelles biologiques devraient être pesés en tenant compte des risques potentiels pour les moyens d'existence et la sécurité alimentaire, ou bien des

ressources devraient être affectées en compensation ou afin d'encourager la mise en place de moyens d'existence alternatifs.

D. METTRE EN ŒUVRE EFFICACEMENT

Ligne directrice 12: ADOPTER UNE APPROCHE ADAPTATIVE

Il convient d'adopter une approche de gestion adaptative, comportant notamment :

- **un suivi des effets de la gestion ou des décisions, sur la base d'indicateurs déterminés d'un commun accord;**
- **la promotion de la recherche, afin de réduire les incertitudes ;**
- **une évaluation régulière des résultats de la mise en œuvre, la définition des enseignements tirés, l'adaptation ou la modification des mesures ou des décisions prises selon qu'il convient ;**
- **la mise en place d'un mécanisme effectif et efficace afin d'assurer le respect des dispositions.**

L'approche adaptative est particulièrement utile à la mise en œuvre du principe de précaution, étant donné qu'elle ne nécessite pas un degré de certitude très important sur l'impact potentiel des mesures de gestion préalablement à leur prise. Il s'agit en effet de prendre ces mesures dans un contexte d'incertitude, dans le cadre d'essais rigoureusement planifiés et contrôlés, avec un suivi attentif et des évaluations régulières afin de faire le point, les décisions étant modifiées et adaptées à la lumière des informations recueillies.

L'application du principe de précaution nécessite parfois une interdiction stricte de certaines activités, notamment lorsqu'il s'agit de prendre des mesures d'urgence afin de prévenir des risques imminents, lorsque les dommages potentiels sont susceptibles d'être irréversibles (propagation d'une espèce envahissante...), lorsqu'il s'agit d'espèces ou d'écosystèmes particulièrement vulnérables, ou que d'autres mesures risquent d'être sans effet. Cette situation découle souvent du fait que des mesures plus modérées n'ont pas été prises à des étapes plus précoces.

Étant donné que les mesures de précaution sont prises dans des contextes d'incertitude et d'insuffisance d'éléments probants sur les risques potentiels pour l'environnement, leur mise en œuvre devrait être accompagnée d'un suivi et d'évaluations régulières, afin d'apprécier le degré d'avancement dans la connaissance des risques et l'efficacité des mesures de précaution pour y répondre. Les nouveaux éléments recueillis par l'intermédiaire du suivi, de recherches ou de la collecte d'informations viennent ainsi éclairer le processus décisionnel et la gestion ultérieure. Dans certains cas, l'on constate que les mesures de précaution ne sont plus nécessaires ; dans d'autres, il s'avère que le risque est plus grave que prévu et des mesures plus strictes s'imposent.

La participation réelle des parties prenantes et des titulaires de droits tout le long du processus de précaution améliorera le respect des dispositions. Les coûts du dispositif assurant le respect des mesures prises devraient être supportés par les parties ayant les capacités nécessaires en la matière et au moindre coût pour la société. Les pratiques coutumières et les structures sociales devraient être prises en compte et incorporées s'il y a lieu dans le dispositif d'application.

Le programme de gestion devrait être adapté aux ressources disponibles (financières et autres). Le secteur public, le secteur privé, les communautés et les individus peuvent y contribuer. Afin de définir cette base de ressources, les gestionnaires devraient tenir compte des avantages relatifs pour les parties concernées. Les ressources doivent être employées d'une façon performante et les tâches devraient accompagner le programme de gestion.