

ORSTOM
32, avenue Henri Varagnat
93143 Bondy Cedex
Tél. 48 02 55 00 - Fax 48 47 30 88

**ÉTUDE
COÛT INCRÉMENTAL ET PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ**

Réalisée à la demande du Fonds Français pour l'Environnement Mondial
-FFEM-

DOCUMENTS DU GROUPE DE TRAVAIL

Coût incrémental et principe de précaution

Christine Noiville
Juriste

Octobre 1995

ORSTOM Documentation



010004120

Coût incrémental et principe de précaution.
Christine Noiville

La convention sur la diversité biologique (5 juin 1992) et un certain nombre de textes récents de droit de l'environnement énoncent que "lorsqu'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"¹. Il s'agit ici d'un principe relativement nouveau nommé "principe de précaution", qui, d'un point de vue juridique, aboutit à renverser la charge de la preuve. Alors que la tradition consiste généralement à laisser une activité de recherche ou une activité industrielle se développer à peu près librement et à tenter a posteriori d'en réparer les effets écologiques néfastes, le principe de précaution implique en effet d'établir l'innocuité de ces activités avant même l'apparition de tels effets. Dès lors que cette innocuité fait l'objet d'une incertitude scientifique, c'est à celui qui entend entreprendre le projet de recherche ou l'activité industrielle de faire la démonstration de sa sécurité écologique.

Le principe de précaution donne lieu à une abondante littérature juridique, qui recoupe à deux égards la réflexion sur la notion de surcoût ("coût incrémental"). Le financement des surcoûts liés à la conservation de la diversité biologique constitue d'abord l'outil le plus puissant de mise en oeuvre du principe de précaution : sans financement, il n'y a guère d'évaluations préalables ni de contrôles possibles. Mais l'application concrète du principe de précaution suppose surtout, comme pour la notion de surcoût, de donner un sens exact à toute une série de notions qui ne sont pas définies dans les textes juridiques : quels sont les risques pour la diversité biologiques, que signifie exactement le risque de perte sensible de diversité biologique, quels sont les bénéfices liés à sa conservation ? On s'accorde en effet à penser que l'application stricte du principe, qui reviendrait à n'autoriser tel ou tel projet d'aménagement industriel que si l'auteur de ce projet peut apporter la preuve scientifique certaine de son innocuité, conduirait à un immobilisme dangereux. Etant donné qu'il est par ailleurs impossible d'apporter une preuve scientifique certaine dans un domaine où règne l'incertitude, on propose généralement d'effectuer des évaluations coûts/bénéfices. La précaution reviendrait ainsi à évaluer les éventuels risques de perte ou de réduction de la diversité biologique, et le bénéfice qu'il y aurait à ne pas approuver le projet. Mais il s'agit alors de donner une signification monétaire à ces risques et à ces bénéfices. A notre connaissance, aucun article juridique n'a poussé la réflexion plus avant.

Un certain nombre de travaux récemment engagés par la FAO auraient pu être d'une grande utilité sur ce point. Ils concernent la mise en oeuvre du principe de

¹ Convention sur la diversité biologique, considérant 9.

précaution en matière de pêches. L'application de ce principe aux pêcheries aurait pour but de dépasser les objectifs traditionnels des réglementations des pêcheries (à commencer par l'objectif de "rendement constant maximum") et d'adopter des mesures de gestion plus prudentes, qui puissent assurer le renouvellement des stocks de ressources halieutiques et, plus généralement, la conservation de la diversité biologique marine². On peut donner un exemple théorique d'application du principe de précaution aux activités de pêche³ : telle technique de pêche au filet permet de capturer X tonnes de crevettes par an, mais est soupçonnée d'entraîner d'importantes dégradations d'habitats où vivent des organismes non exploités ; elle ferait ainsi apparaître une réduction sensible de la biodiversité marine ; après évaluation plus poussée, la technique devrait être supprimée ou limitée (moyennant subventions), de manière à assurer la conservation de la diversité biologique. Il serait intéressant de connaître, dans un cas comme celui-ci, le bénéfice que l'on pense tirer de cette conservation, ce qui suppose que l'on affecte une valeur à ces organismes non exploités. Aucune réflexion de ce type n'est engagée dans les documents de la FAO.

Pourtant, l'évaluation économique de la diversité biologique marine est au coeur de ces documents.

Ils invitent à "évaluer et prévoir avec précision l'impact des pêches afin de proposer des options en matière de gestion, qui réduisent au minimum le risque éventuel de crises graves et coûteuses ou irréversibles" ⁴.

Le projet de code de conduite pour la pêche responsable incite les Etats à "promouvoir les analyses sur les coûts, bénéfices et effets des différentes options de gestion des pêches" (par exemple, combien coûterait le versement d'une prime à la suppression de telle technique de pêche et quel bénéfice en retirerait-on en terme de conservation de la biodiversité marine ?)⁵.

² Voir cependant l'attitude relativement critique de la FAO à l'égard du principe de précaution : il est impossible d'éviter totalement certaines conséquences pour les ressources si l'on veut que la pêche contribue à l'alimentation et au développement ; les effets biologiques des activités halieutiques sont par ailleurs généralement réversibles, de sorte que la précaution ne serait qu'à moitié justifiable dans ce domaine... Voir FAO, "L'approche précautionneuse appliquée aux pêches dans le contexte des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs", Circulaire sur les pêches n°871.

³ Voir par exemple FAO, "L'approche précautionneuse appliquée aux pêches dans le contexte des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs", circulaire sur les pêche n°871 p.44.

⁴ Ibid p.28.

⁵ FAO, "Draft Code of Conduct for Responsible Fisheries", avril 1995, article 6.4.3.

.Les documents proposent de définir les niveaux "acceptables" ou "tolérables" d'impacts et de risques⁶.

.Ils appellent à définir avec précision, les "normes, règles et points de référence en matière de gestion", et notamment ce qui est "préjudiciable, nuisible et inacceptable", ce qui implique de mesurer la perte de diversité biologique et d'attribuer une valeur à cette perte⁷, le document rappelant cependant qu'"aucun moyen scientifique ne permet de déterminer objectivement ce qui est acceptable pour la société et ce qui ne l'est pas".

.Ceci suppose d'approfondir la recherche : l'obtention d'informations scientifiques sur la pêche permet à la fois d'accroître les bénéfices potentiels et de réduire les risques pour les ressources⁸. Il faudrait mettre en parallèle différents modèles de gestion et comparer les bénéfices directs qui en découlent et les risques pour la diversité biologique⁹.

.L'article de D. Huppert est celui qui pourrait aider le mieux à formuler un modèle de calcul des surcoûts imposés par la conservation de la diversité biologique marine. Il essaie de montrer comment, par des évaluations préalables, on peut mesurer en termes économiques les conséquences de décisions de gestion des pêches sur la diversité biologique. Les notions de risque d'érosion de la biodiversité, et de gain économique lié à sa conservation sont au centre de cet article.

Mais dans cet article comme dans les autres documents étudiés, la réflexion demeure très théorique et aucune évaluation ou méthode d'évaluation concrète n'est proposée.

Le principe de précaution n'est par ailleurs envisagé que pour ce qui concerne les ressources halieutiques (celles qui sont recherchées par les pêcheurs), dont on connaît la valeur de marché¹⁰.

Aucun des documents n'envisage la précaution au regard des espèces qui n'ont

⁶ FAO, "L'approche précautionneuse appliquée aux pêches dans le contexte des stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs", Circulaire sur les pêches n° 871.

⁷ FAO, circulaire sur les pêches n°871, p.34.

⁸ FAO, National Board of Fisheries, "Technical consultation on the precautionary approach to capture fisheries", Working Group on the implications for research of the precautionary approach to fishing, p.1.

⁹ Ibid p.3 et annexe I p.5, qui indique les éléments à prendre en compte dans cette "évaluation de l'incertitude".

¹⁰ Voir par exemple D. Huppert, "Risk assessment, Economics and Precautionary Fishery Management", p.15 et 16.

pas de valeur de marché, et plus généralement au regard de la biodiversité marine. Seul Huppert¹¹ note que les évaluations préalables des techniques de pêche ou des décisions de gestion devraient prendre en compte les effets sur les espèces sans valeur de marché, ce qui suppose d'attribuer une valeur à ces espèces. Il note que c'est le seul moyen de quantifier les bénéfices économiques liés à la précaution en matière de pêche. Mais D. Huppert ne va pas plus loin, et se contente de rappeler les différentes méthodes possibles d'appréciation de cette valeur (option, existence...cf exposé F.D. Vivien), se tournant implicitement vers les économistes pour procéder à l'évaluation de la biodiversité marine.

Ces documents semblent donc d'une utilité limitée pour aider à formuler un modèle d'évaluation des surcoûts imposés par la conservation de la biodiversité.

¹¹ Ibid, p.10, 19 et 20.