

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

Quelques idées (trop) simples pour l'étude Solagral-ORSTOM

Jean-Michel Salles
Université de Montpellier

Décembre 1995



Quelques idées (trop) simples pour l'étude Solagral-ORSTOM sur Le coût incrémental dans la protection de la biodiversité

Comme il a été dit durant la réunion du 11 décembre, les questions abordées par cette étude ne semblent pas véritablement poser de problèmes conceptuels, les difficultés résidant apparemment dans l'existence d'une distance excessive entre les informations qui paraissent souhaitables pour faire des choix raisonnés, et celles dont disposent effectivement les comités scientifiques (sans présumer de blocages institutionnels...).

1. Le concept de coût incrémental en matière de préservation de la biodiversité

La notion de coût incrémental renvoie (en français) à l'idée d'un coût additionnel, correspondant, par rapport à une ligne de base, à la prise en charge d'un facteur supplémentaire. L'idée est donc qu'il existe un projet de développement économique entraînant un certain nombre de coûts et visant à l'obtention d'un certain nombre de bénéfices. Il me paraît souhaitable de rester dans cette perspective d'évaluation de projet si l'on veut que le cadre reste clair et éviter un débat trop large sur les finalités du développement et la nécessaire compatibilité d'un véritable développement (durable) avec la conservation d'un environnement en bon état (on y reviendra).

Du point de vue des gestionnaires du projet, il est tout à fait clair que certains coûts devront être pris en considération, car ils correspondent à des dépenses effectives (pour lesquelles il est, pour partie, fait appel à l'APD), et d'autres ne seront pas pris en considération car ils n'entraîneront pas de dépenses (coûts externes). Au sein de cette deuxième catégorie, il paraît nécessaire de distinguer deux cas qui se recouvrent pour partie : d'une part, les coûts externes qui seront effectivement supportés monétairement par d'autres catégories d'agents que les gestionnaires du projet, d'autre part, les coûts qui seront subis sous forme de perte de bien-être, sans entraîner de dépense monétaire. Précisons que l'analyse économique ne reconnaît pas comme externalité les dommages aux écosystèmes qui n'entraînent de perte de bien-être pour aucun agent...

Dans ce cadre (que nous réutiliserons plus loin), le coût incrémental peut être défini de deux façons.

La première, théoriquement élégante mais peu susceptible d'être mise en pratique, revient à représenter le financement du projet sous la forme d'une fonction de coût pour l'obtention d'un service qui est l'objectif du projet. La première étape serait ici de s'assurer que la définition du projet est économiquement optimale, c'est-à-dire que, compte tenu du système de prix (en vigueur ou, plutôt, corrigé pour tenir compte des externalités qu'il faut donc quantifier...), les facteurs sont utilisés efficacement pour satisfaire une demande effective. Il faudrait ensuite différencier cette fonction par rapport au facteur "biodiversité" et la somme de cette différentielle sur la variation entraînée par la prise en compte de la demande internationale de préservation (qui serait donc à expliciter) serait le coût incrémental dont le financement pourrait être demandé aux fonds... On voit que cette approche qui paraît rigoureuse (bien qu'un peu improvisée), n'est pas très réaliste.

Une approche, à visée pratique, pourrait donc consister à comparer deux projets techniques conduisant à un résultat équivalent du point de vue du développement économique de la région considérée (ou pouvant être ramené par le calcul à une situation équivalente), mais ayant un impact différent sur la biodiversité (on suppose donc que les experts disposent d'un moyen pratique de mesurer et de comparer ces impacts). Si on fait l'hypothèse (héroïque ?) que ces projets ont effectivement été optimisés économiquement, c'est-à-dire que l'utilisation des facteurs de production, autres que ceux portant atteinte à la biodiversité, sont utilisés efficacement relativement au système de prix prévalant¹, alors la différence de coûts correspond au coût incrémental de préservation de la biodiversité (en différentiel).

Même dans ce second cas, le niveau d'information requis est sensiblement supérieur à l'information dont semblent effectivement disposer les comités scientifiques. Une partie de cette information est cependant disponible a priori (conception des variantes, analyse de leurs coûts et de l'efficacité de leur conception...) et le bon niveau de réponse est ici de faire remonter vers les organisateurs des procédures la demande de cette information sous une forme qui limite les possibilités de manipulation. En effet, l'incitation à faire apparaître un projet délibérément mauvais pour la biodiversité avant d'en définir une autre forme plus favorable mais au prix d'un surcoût considérable est forte si les comités n'ont pas la possibilité d'évaluer - ou de faire évaluer en aval - que les projets de développement sont effectivement conçus dans une perspective d'efficacité économique.

¹ Ces prix pouvant être ceux observés sur le marché ou tels qu'ils apparaissent une fois corrigés en fonction des objectifs de la politique de développement du pays considéré (cf. n'importe quel manuel d'évaluation coûts-avantages). On reviendra dans le texte sur la question de corriger ces prix afin de tenir compte d'un intérêt local ou national de préservation de la biodiversité.

b. Un point supplémentaire semble devoir être précisé, relativement à ce que doivent financer les fonds.

Du point de vue de fonds visant à soutenir l'environnement global, le coût incrémental de protection de la biodiversité devrait se comprendre comme un coût additionnel par rapport à un projet optimisé du point de vue de l'ensemble des intérêts de ses promoteurs qui sont a priori une émanation d'États nationaux. Or, il est vraisemblable que, dans une certaine mesure, la conservation de la biodiversité présente un intérêt dans ce cadre (qui devra être précisé : usage productif comme la production de médicaments ou de semences, usage récréatif, tel que l'éco-tourisme...). Ainsi, les financements à la charge des fonds devraient correspondre seulement aux coûts de protection de la biodiversité d'intérêt supranational (si ils peuvent être identifiés...).

Du point de vue de l'analyse économique, la notion de coût renvoie généralement au prix du renoncement, c'est-à-dire au coût d'opportunité. Ainsi, conserver un écosystème ou la niche écologique d'une espèce menacée "coûte" les bénéfices nets qui auraient été retirés de leur exploitation "la plus rentable" (ce qui implique de l'identifier !). Ainsi, si la protection d'une zone forestière implique d'empêcher des paysans sans terre de la coloniser, la première idée serait de compenser le préjudice qui leur est ainsi occasionné. En pratique, cette hypothèse n'est pas très réaliste, en particulier envers des agents de "l'économie informelle" qui seront peu contrôlables ex post. En outre, d'autres paysans sans terre seraient alors incités à déclarer leur intention de s'installer dans cette zone afin de percevoir cette compensation. Enfin, d'un point de vue juridique, en acceptant le principe de compensation-indemnisation, le fonds créerait des "ayant-droit" susceptibles de demander des financements récurrents. Une proposition plus réaliste consiste sans doute à proposer un projet alternatif d'installation dont le fonds pourrait prendre en charge le surcoût (qui doit exister, sinon c'est que le projet d'installation dans la zone à protéger n'était pas rationnel et peut être avantageusement modifié).

Dans la mesure où les fonds ne peuvent financer des coûts récurrents, leur objectif ne peut être que de couvrir des coûts de mise en place de projets de développement qui acquerront, une fois lancés, un équilibre financier. A priori, il devrait s'agir d'investissements initiaux dans des projets qui seront par la suite en mesure d'obtenir des recettes supérieures à leurs coûts de fonctionnement (éventuellement avec un soutien financier national si ces avantages sont "externes"). Dans la perspective ainsi définie, je souhaite revenir sur l'interprétation de plusieurs glissements qui ont émaillé les réunions précédentes, passant de la notion de coût incrémental aux coûts de transaction, puis d'apprentissage.

La mise en place de projets, a priori innovants, pour la préservation de la biodiversité ne se fera certainement pas sans résistances, ne serait-ce que pour intégrer cette préoccupation dans les procédures d'évaluation ex-post (lorsqu'elles existent, ce qui est un problème plus général et non réservé aux PVD !). Globalement, cette nécessité de prendre en compte la résistance de toute organisation humaine au changement et plus généralement le constat que l'établissement d'un accord ou d'un contrat implique un certain nombre d'efforts a été identifiée par R. Coase sous le nom de "coûts de transaction" (qui s'oppose à l'aréalisation du marché généralisé).

Rappelons que R. Coase a montré par ailleurs dans un célèbre article (*"The problem of social cost"*, JLE, 1960) que ces coûts de transactions constituaient une justification de l'intervention de l'autorité publique dans les problèmes d'environnement qui mettent en jeu un trop grand nombre d'agents ou des problèmes informationnels et ne peuvent de ce fait se résoudre par la mise en place de relations contractuelles directes (qui impliquerait, en outre, que les droits de propriétés soient clairement établis et assurés). Cette analyse qui a été marginalisée par la mise en place de politiques publiques plus ou moins cohérentes avec le principe pollueur-payeur, retrouve tout son intérêt face à des problèmes de dimension supranationale dont la résolution ne peut passer par une autorité publique légitime et efficiente. On retrouve ainsi la nécessité de transaction entre les agents (ici, entre les pays - du Sud - susceptibles de modifier leurs projets de développement pour conserver une plus grande biodiversité, et les fonds pour la protection de l'environnement global - abondés par les pays du Nord - qui doivent supporter le coûts de protection de ce qui est considéré comme patrimoine de l'humanité... bien que détenu par certains États) et donc de la réapparition de "coûts de transaction"². Ces coûts qui ne sont a priori pas récurrents, pourraient en effet être supportés par les fonds, sous réserve que leur relation avec la préservation de la biodiversité puisse être établie.

Dans le cas de la biodiversité, un pas supplémentaire dans la recherche du réalisme semble avoir été franchi (par M. Cornut) en considérant que la possibilité de concevoir des projets de développement conservant la biodiversité impliquait principalement un "apprentissage". Une telle approche me paraît proche des analyses des années 1970 sur les projets d'écodéveloppement pour lesquels la principale difficulté à surmonter semblait être la compréhension des gestionnaires du développement... Disons que cette approche apparaît comme une réponse possible au cahiers des charges des fonds, mais parmi d'autres.

². Ces coûts sont a priori réduits, mais pas éliminés par la mise en place de politiques publiques qui sont généralement négociées avec les parties concernées...

2. Proposer des clés d'entrée opérationnelles relatives à des actions concrètes dont le coût peut être considéré comme incrémental

Une première remarque est évidemment que l'Administration française qui cherche visiblement à afficher un certain mépris pour les approches théoriques auxquelles elle n'est pas formée, utilise un charabia que je juge assez abscons et inintelligible. Ceci dit, on peut imaginer que leur demande est de suggérer des projet-type qui seraient susceptibles d'entrer dans le profil des cahiers des charges. Je crois que les définitions pratiques proposées ci-dessus permettent de se faire une idée de ce que pourraient être de tels projets, mais quelques précisions peuvent être apportées.

- a. Le but du projet doit être le développement économique. Quelle qu'en soit l'approche retenue, il paraît nécessaire que de tels projets créent une valeur ajoutée et probablement qu'une partie au moins de cette valeur ajoutée soit récupérée par des populations locales dont le revenu viendra alimenter l'économie locale, etc..
- b. Plusieurs types d'activités entrent certainement dans cette catégorie, mais les modes d'utilisation des sols et écosystèmes paraissent figurer en première ligne, c'est-à-dire, avant tout, les activités agricole et forestières. Il ne m'appartient pas de faire des propositions précises (j'en serais tout-à-fait incapable), mais il semble clair que les choix de production et de formes de production agricole et l'appui à des formes de mise en valeur non-destructrices des écosystèmes forestiers ont un impact sur la biodiversité et peuvent être conçues selon plusieurs variantes... parmi lesquelles l'éco-tourisme peut avoir un rôle à jouer, s'il est intelligemment conçu et s'il est bien clair que les fonds pour l'environnement global n'ont pas comme finalité de subventionner l'accès aux beautés et richesses de la nature de la minorité de nantis qui pratique cette forme sophistiquée de loisirs...
- c. Un cas particulier est évidemment celui où la finalité du projet est essentiellement la préservation de la biodiversité, c'est notamment le cas des projets de mise en défens (créations de réserves naturelles). Ici, la ligne de base est l'absence de projet, et il importe alors de savoir ce que serait le devenir de la zone selon les scénarii les plus probables (la zone est-elle actuellement habitée ? depuis quand et comment ? est-elle sur le point d'être colonisée ? par qui et pourquoi ?). Une question importante est de savoir comment sera assurée la pérennité du projet (pas de financements récurrents) et avec quelles motivations au niveau national ou régional.

Plusieurs cas de figures peuvent ici se présenter, parmi lesquels deux doivent retenir notre attention : le cas de projets économiquement viables - rentables ou bancables ? - susceptibles d'avoir un impact positif sur la biodiversité (si on trouve des indicateurs intelligibles) et le cas de projets économiquement non-viables, mais susceptibles d'un impact bio-positif (vous voudrez bien excuser ce néologisme).

Le premier cas semble avoir été écarté par les fonds et cela n'est pas parfaitement logique. En effet, même si de tels projets peuvent trouver leur financement principal auprès d'organismes financiers classiques, je ne vois pas de raison de ne pas apporter d'incitation supplémentaire à leur développement, si l'impact biodiversité est réellement important. Cela pourrait leur donner plus d'ampleur, voire, si plusieurs variantes sont possibles, pousser au choix d'une option encore plus favorable à la biodiversité. Le fait de les écarter me paraît ressortir d'une logique administrative étroite, voire d'une approche manichéenne selon laquelle les projets rentables ne doivent pas être aidés, qui conduit à un sur-développement de projets non-rentables et peut être non-viables une fois que les financements des fonds seront taris...

Le second cas me paraît tout aussi délicat. L'idée de base est ici que le projet, ou l'une de ses variantes, a un impact positif sur la biodiversité mais qu'il ne peut être financé selon les voies classiques. Une première étape est de sélectionner la variante ayant le meilleur rapport coût-efficacité pour la biodiversité (ce qui paraît très délicat, mais inévitable) puis de la comparer à la variante ne prenant pas particulièrement en compte la biodiversité, ensuite et selon ces mêmes critères, à ce que deviendrait la zone en l'absence de tout projet (situation de référence ou variante 0). Si tout se passe bien (1), la situation est idéale et la question devient alors un simple problème de sélection entre les différents projets remplissant ces conditions et soumis au comité, compte tenu de la contrainte budgétaire du fonds.

3. Comment évaluer le coût incrémental

Une démarche pratique est suggérée plus haut (# 1). Il paraît nécessaire de demander aux promoteurs du projet de présenter leur programme d'intervention sous une forme qui, d'une part, en permette l'analyse économique (le projet est intéressant et optimisé au plan technico-économique), d'autre part, présente plusieurs variantes qui en soulignent l'impact sur les différents facteurs et, notamment, la biodiversité. Il paraît utile que dans la procédure d'évaluation (financée par le fonds), les analystes entrent en contact avec les populations concernées

afin de mieux percevoir l'impact réel du projet sur la région. Ceci étant acquis (ce qui n'est visiblement pas le cas aujourd'hui !), le coût incrémental correspond au surcoût spécifique de protection de la biodiversité d'intérêt global, c'est-à-dire au moins supranational.

Il me semble que le calcul du coût incrémental implique dans chaque cas de disposer d'une ligne de base définie comme étant le scénario d'évolution que le pays devrait choisir du point de vue de son strict intérêt national. Si l'on veut éviter les questions de souveraineté, il paraît difficile d'adopter une autre approche que de lui demander de le définir lui-même en le justifiant économiquement. Cependant, s'il n'est pas possible de l'obtenir, il l'est certainement de le recalculer à partir de la présentation du projet en changeant les hypothèses du chiffrage (si les informations disponibles sont trop pauvres : i) c'est que la procédure est mal conçue, il faut alors demander sa réforme ; ii) c'est que le pays refuse de les fournir, il suffit de jeter le projet). Le surcoût spécifique "biodiversité" apparaîtra ainsi par comparaison des variantes et peu importe a priori à quoi il correspond concrètement : investissements, expertise, formation, organisation...

Le véritable critère est alors de s'assurer que le projet est correctement conçu, et ce n'est pas rien ! Il me paraît en outre essentiel d'attirer l'attention des instances qui ont demandé l'étude sur la solidité et la conception des projets, ainsi que la pérennité de leur impact sur la biodiversité à l'issue des financements demandés, voire du programme envisagé.

Peut-on envisager de proposer une autre approche pour le cas où, pour des raisons que je préfère ne pas connaître, il serait impossible d'obtenir une approche par variante sérieuse ? Une première remarque serait ici de le déplorer et de suggérer que, plutôt que d'examiner des projets spécifiquement soumis à ces fonds pour l'environnement global, les comités sélectionnent parmi l'ensemble des projets soumis aux fonds multilatéraux (pour le GEF) ou bilatéraux (pour le FFEM) de l'APD, des projets susceptibles d'être infléchis de façon avantageuses pour l'environnement global et la biodiversité. Même en voulant être positif, il est quand même singulièrement délicat de vouloir définir des modes de calcul des coûts incrémentaux "biodiversité globale" pour des projets dont on ne connaît pas la véritable ligne de base et dont on ne sait pas mesurer - même de façon approximative - l'impact sur la biodiversité !

Une démarche possible consiste peut être à analyser les composantes du financement demandé et à prendre en charge les lignes les plus en relation avec la protection de la biodiversité sous réserve qu'elles ne correspondent pas à des opérations se justifiant économiquement pour le pays. Il me semble cependant que cette démarche ne présente aucune garantie, ni du point de vue de l'efficacité du processus pour la conservation de la biodiversité ni de la viabilité du projet. Il faudrait au moins avoir un scénario de référence sur l'évolution de la zone en l'absence du projet précisant le devenir de la diversité biologique... ainsi que les conditions de poursuite du projet à l'issue du financement du fonds.

P.S. Je ne suis pas très sûr que cette prose soit particulièrement pertinente ou simplement utile, il va sans dire qu'elle doit rester confinée à un usage personnel et que je n'ai aucune envie de me voir reprocher publiquement les erreurs qu'elle contient probablement et qui résultent de ma méconnaissance du sujet. J'espère quand même que ça pourra servir à quelque chose et au moins à recevoir tes réactions.

Amicalement, Jean-Michel