

## **Le coût "incrémental"**

1. Un problème de stratégie
2. Un problème de négociation
  - 2.1. La reconnaissance de l'externalité
  - 2.2. Les préalables au marchandage
  - 2.3. Le marchandage des externalités proprement dit
3. Un problème d'évaluation économique
  - 3.1. Situation de référence et objectif à atteindre
  - 3.2. Les méthodes d'évaluation
4. Un problème de financement
5. Les divergences par rapport au référentiel théorique
  - 5.1. Quant aux intérêts en cause
  - 5.2. Quant à la nature du problème d'environnement

## Introduction générale

La notion de "coût incrémental", comme le rappellent Benjamin Dessus et Pierre Cornut (1994, p. 1), est un principe de répartition du financement d'un projet de "développement durable". De l'avis de Ken King (1994, p. 4), économiste de l'environnement au Fonds Global pour l'Environnement (GEF), le concept de "coût incrémental" est "clair et simple". N'en déplaise à cet auteur, la littérature qui se réfère à cette notion (cf. bibliographie à la fin du présent texte) est généralement plus circonspecte dans son appréciation. D'entrée, il convient en effet de remarquer que le principe du coût incrémental relève de deux légitimités différentes : une logique juridique relative aux conventions cadres instaurées au terme du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro (1992) et une logique économique renvoyant à la notion même de "coût" financier. Faut-il y voir le reflet de cette double légitimité ? Toujours est-il que, pour comprendre la notion de "coût incrémental", il est souvent fait appel, d'un côté, à un certain pragmatisme (du fait tant de la nature du problème que de la situation institutionnelle du GEF, entité intérimaire<sup>1</sup> à peine sortie de sa phase pilote qui courait sur la période 1990-1994) et, d'un autre côté, à l'expression de la rationalité économique (analyse coûts-avantages, maximisation des bénéfices attendus...). Si ces deux logiques ne sont peut-être pas contradictoires, leur cohérence - si on en juge par le flou ou l'embaras de certains textes - ne va manifestement pas de soi. C'est ce que l'on va pouvoir vérifier en étudiant plus en détail le cadre théorique sur lequel se fonde la notion de "coût incrémental". Ce faisant, on sera à même d'apprécier le travail du GEF dont une des tâches principales durant sa phase pilote consistait précisément, comme le rappelle Pierre Cornut (1995, pp. 28-29), à définir un cadre théorique et analytique cohérent, rigoureux et uniformisé pour cette notion de "coût incrémental".

Du point de vue de la théorie économique, la procédure dans laquelle s'inscrit cette notion de "coût incrémental" renvoie à quatre types de problèmes classiques dans la prise de décision. Le premier point porte sur le choix de la stratégie susceptible de permettre la mise en place des conditions d'un développement durable. Le second point concerne le choix du mécanisme d'incitation permettant d'aller dans le sens désiré. Le troisième point porte sur l'évaluation économique. Le quatrième point réside dans les modalités de financement. Nous aborderons successivement ces quatre points, en précisant que, du fait de nos compétences limitées en matière financière, le quatrième sera abordé très succinctement. Bien que distincts, ces différents aspects théoriques ne sont pas séparés. Au contraire - et c'est là une des raisons d'être des théories économiques - on verra que ceux-ci sont susceptibles de pouvoir être articulés en une vision logique de la problématique en question, c'est-à-dire en un ensemble théorique cohérent liant un type de problème à traiter, ses causes et ses conséquences, et les moyens à mettre en oeuvre pour le résoudre. La lecture attentive de la littérature spécialisée sur le "coût incrémental" permet de vérifier cette hypothèse. Même si elle ne fait pas l'objet d'un exposé théorique systématique, la notion de "coût incrémental", telle qu'elle a été pensée initialement dans le cadre du GEF, nous semble relever en effet du champ de la "nouvelle micro-économie" (voir, par exemple, Pierre Cahuc (1993)) et plus particulièrement d'une théorie économique de l'environnement bien précise, que l'on qualifiera de "problématique coasienne". La question qu'il importera alors de poser est celle du bien-fondé ou non de cette vision. Un tel examen nous apparaît d'autant plus nécessaire que, comme on le sait, la notion de "développement durable" fait l'objet d'une véritable compétition entre diverses visions du monde et diverses visions du futur, chacune essayant d'imposer sa propre définition de ce que serait : a) le développement, b) la "durabilité" de ce développement et c) les théories et outils conceptuels permettant de rendre compte et/ou d'accéder à un tel développement. On a tout lieu de penser - et le mémoire de Pierre Cornut (1995) portant sur la genèse et le développement du Fonds de l'Environnement Mondial vient confirmer cette intuition - que les institutions et mécanismes institutionnels qui se mettent en place pour répondre aux exigences de transition vers le développement durable sont aussi des lieux de débats et d'opposition entre ces mêmes visions du monde et du futur. C'est ce point que nous étudierons plus précisément dans une cinquième partie. En s'appuyant sur les analyses d'Olivier Godard (1993), nous verrons qu'il y a effectivement conflit entre deux modes de représentation et de gestion des problèmes d'environnement. Même si beaucoup d'experts et d'économistes s'y réfèrent systématiquement - et, au

<sup>1</sup> "The first meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity requested the GEF to "continue to serve as the institutional structure to operate the financial mechanism under the Convention on an interim basis", peut-on lire in GEF (1995b, p. 1).

passage, il n'est peut-être pas inutile de rappeler que Ronald Coase s'est vu décerner le Prix Nobel d'économie en 1992 -, il convient de rappeler que la problématique coasienne, tant dans la construction sociale du problème d'environnement qu'elle met en scène que dans la solution qu'elle propose, ne correspond pas au cas général, et pas davantage au cas particulier qui nous occupe. Nous verrons qu'il est possible d'opposer à la construction coasienne une autre représentation sociale des problèmes d'environnement plus apte, nous semble-t-il, à comprendre et à orienter efficacement la prise de décision dans le cadre de la diminution globale de la diversité biologique. Nous verrons alors comment, dans cette modification du contexte d'expertise, il convient de concevoir le concept de "coût incrémental". Ce faisant, nous espérons donner une assise plus théorique à la distinction établie par Pierre Cornut (1995) entre approche "marginaliste" et approche "volontariste".

## 1. Un problème de stratégie

La notion de "développement durable" est susceptible de recevoir de nombreuses définitions. Sans vouloir entrer dans l'examen de ces différentes acceptions, retenons que cette notion traduit la volonté de penser autrement les relations entre la croissance économique et l'environnement. En d'autres termes, le point commun de ces définitions est la reconnaissance du fait que désormais le sort du développement économique est lié à celui de l'environnement et réciproquement. La question qui se pose alors est celle du choix de la stratégie supposée permettre l'émergence des conditions de conciliation de la dynamique du développement économique et de l'environnement. Plus concrètement, il s'agit de trouver des incitations susceptibles de modifier les modes de prise de décision et les comportements des agents économiques. La réponse habituelle de la théorie économique est de considérer que l'environnement est un coût additionnel que les agents économiques doivent prendre en compte dans la détermination de leurs objectifs (il s'agit d'une problématique que les économistes qualifient d'internalisation des effets externes, sur laquelle nous allons revenir). A l'évidence, le qualificatif même de l'expression en témoigne, c'est cet aspect qui caractérise fondamentalement la notion de "coût incrémental". La Banque mondiale, institution qui exerce sur le GEF un rôle directeur (Cornut, 1995, p. XI), insiste tout particulièrement sur ce point : les fonds du GEF doivent servir uniquement à couvrir les coûts "additionnels" qu'occasionne la prise en compte de problèmes globaux d'environnement (et, en l'occurrence, pour ce qui nous intéresse, de la biodiversité). Il convient donc d'opérer une distinction stricte entre ce qui relève du développement proprement dit et de l'environnement.

Ceci fait, il apparaît que le coût incrémental relève d'une stricte politique de l'environnement. Il s'agit dès lors, ainsi que procède l'économie de l'environnement, de considérer les instruments d'incitation susceptibles d'être mis en oeuvre dans le cadre d'une politique de l'environnement. Les économistes de l'environnement opposent traditionnellement deux philosophies d'intervention dans le domaine des politiques environnementales. La première est l'approche réglementaire et administrative (la logique du "command and control" comme l'appellent les anglo-saxons). La seconde est l'approche économique proprement dite, qui consiste peu ou prou à recourir à une procédure marchande ("market-based instruments") au travers d'un certain nombre d'instruments économiques (taxes, redevances, permis négociables, systèmes de dépôts-consignes, subventions...). Le mécanisme du coût incrémental met résolument l'accent sur la seconde approche. Par l'idée même d'un "coût" économique à prendre en compte, il repose sur l'idée qu'une incitation monétaire est nécessaire (et suffisante) pour modifier les comportements dommageables pour l'environnement. Cela veut dire aussi que le mécanisme du "coût incrémental" met en jeu la rationalité des agents économiques concernés. On notera que cette position est partagée par l'OCDE (1995)<sup>2</sup>, avec cependant une importante nuance quant à l'applicabilité de ce type de mesure liée au développement de la sphère marchande dans les pays concernés.

<sup>2</sup> Voir "The use of economic incentive measures as a strategy for addressing selected biodiversity issues" in OCDE (1995, p. 54). Toutefois, après avoir fait une présentation mettant résolument en avant les qualités incitatives des instruments économiques, les auteurs de ce rapport sont forcés de reconnaître implicitement certaines limites à cette procédure. Ils notent ainsi : "with the possible exception of Mexico, the instruments which are recorded here are broadly appropriate to all countries of the OECD. The development of instruments for Mexico should be qualified with reference to the traditional (ejido and comunidad) communal land tenure systems in agriculture and forestry" (OCDE (1995, p. 57)).

Comme le souligne le rapport de l'OCDE (1995)<sup>3</sup>, le fait que les intérêts individuels soient sollicités est un autre et essentiel élément incitatif d'une politique de préservation de la diversité biologique que l'on peut mettre à l'actif des instruments économiques. C'est manifestement la même hypothèse qui est faite par le GEF avec sa notion de "coût incrémental". Il convient alors d'étudier dans quel contexte institutionnel doivent jouer ces intérêts économiques particuliers. Cela nous amène à notre deuxième point théorique.

## **2. Un problème de négociation**

Le problème d'environnement à traiter, avons-nous dit, relève de la mise en place d'une politique de conservation de la biodiversité. Si l'on cherche à les rapprocher de la théorie économique, les termes de la problématique du "coût incrémental", tels qu'ils apparaissent dans les documents, semblent ressortir d'une problématique que l'on qualifiera de marchandage d'externalités entre deux parties, une problématique que l'on peut aussi appeler "coasienne" en référence au nom de son principal théoricien, Ronald Coase (1960). Celle-ci se présente en trois temps : 1. la reconnaissance de l'externalité; 2. les préalables au marchandage et 3. le marchandage proprement dit et la définition de la contrepartie monétaire supposée faire disparaître l'externalité.

### **2.1. La reconnaissance de l'externalité**

En théorie économique, on désigne par "effet externe" ou "externalité", au sens large, un phénomène d'interdépendance entre agents économiques qui n'est pas médiatisé par un échange marchand<sup>4</sup>. Une externalité négative (ce à quoi nous renvoie le présent cas) apparaîtra ainsi comme un dommage causé à un ou plusieurs agents économiques par l'activité d'un autre agent économique, sans qu'il y ait versement d'une somme d'argent en contrepartie du dommage infligé. Dans le cas qui nous occupe, on dira qu'une des parties en présence s'estime lésée par l'action ou les projets de l'autre : c'est l'externalité proprement dite provenant de la perte (ou espérance de perte) de bien-être subie par le premier agent (représentant de l'intérêt général mondial) du fait de la réduction de la biodiversité. Le premier (le "pays donateur") va donc chercher à modifier le comportement du second (le "pays hôte"). D'un autre côté - et cela montre le caractère bilatéral de la problématique environnementale, un aspect qu'a particulièrement souligné Ronald Coase -, le fait que le pays hôte doive modifier son comportement a aussi des conséquences sur son propre bien-être (coûts supplémentaires et bénéfices locaux moindres liés à la protection de la biodiversité; les bénéfices de cette action de protection étant censés être "globaux" et non locaux).

### **2.2. Les préalables au marchandage**

Le marchandage des externalités se présente comme un problème de négociation bilatérale entre deux parties (un "pays hôte" et un "pays donateur") en vue de conclure un échange, chaque partie estimant qu'elle peut retirer un avantage de cet échange. Cette négociation s'instaure - c'est là un autre point essentiel de la démonstration de Coase et de la théorie des droits de propriété - à partir du moment où les droits de propriété sur les ressources concernées sont clairement spécifiés (sous-entendu, on ne peut échanger que ce que l'on possède). Ici, par hypothèse, c'est l'"hôte" qui est propriétaire de la diversité biologique. Il va donc falloir le dédommager pour qu'il renonce, partiellement, à user du droit économique que lui confère la propriété de la ressource.

Autre condition importante mise en avant par Ronald Coase pour le bon déroulement de cette négociation, il faut que les coûts de transaction soient nuls. A la suite de Ronald Coase (1937), qui a été un des premiers à en parler, les "nouveaux microéconomistes" - Williamson (1975) notamment -

<sup>3</sup> "Incentive mechanisms therefore operate in a variety of ways but all basically attempt to harness the beneficial effects of individual self-interest", peut-on lire in OCDE (1995, p. 56).

<sup>4</sup> Une externalité peut apparaître à l'intérieur même de la sphère économique, elle peut être positive ou négative.

désignent ainsi l'ensemble des coûts liés à l'utilisation d'un système de prix. Contrairement à l'idée du marché concurrentiel walrasien impliquant une "information parfaite" (sur les prix, en particulier) - hypothèse que retient la micro-économie standard -, on peut montrer que les agents doivent faire face à des coûts de recherche dans les informations-prix, dans la comparaison de ces prix, des coûts dans la négociation, dans la rédaction, dans la conclusion et la surveillance du respect des contrats, etc. Si ces coûts de négociation et de coordination entre les agents économiques sont trop importants, il peut s'avérer préférable, selon Ronald Coase (1960), d'avoir recours à d'autres moyens de coordination des agents que le libre jeu des intérêts individuels marchands. Le "marché" n'est plus alors la meilleure institution d'allocation des biens et des services, il faut avoir recours à d'autres formes organisationnelles ou institutionnelles. Au besoin, à l'Etat et à la régulation réglementaire. Pour le problème qui nous intéresse, il est important de souligner que, dans le cas de coûts de transaction trop importants, le choix le plus rationnel, selon Coase, est de ne rien faire.

### **2.3. Le marchandage des externalités proprement dit**

La négociation entre les deux parties va porter sur le calcul du montant des compensations à verser et à recevoir pour obtenir l'arrêt de l'action dommageable. Les agents sont alors qualifiés de *price-makers*, littéralement des "faiseurs de prix". La négociation doit porter sur la définition d'un consentement à payer de la part de l'agent victime de la diminution de la biodiversité (ce que Pearce et Barrett (1993, p. 4) appellent un "principe victime payeur") et symétriquement d'un consentement à recevoir de la part de l'agent qui inflige le dommage. Dans la version canonique de Ronald Coase, et pour le dire avec le langage des économistes, ce "prix", qui est l'objet du "marchandage", doit correspondre à l'égalisation du coût marginal induit pour la conservation de la biodiversité (coût que supporte le "pays hôte") et le consentement à payer marginal de la victime de la réduction de la biodiversité (coût que supporte le "pays donateur"); autrement dit ce prix correspond théoriquement à un juste calcul de coûts/avantages.

Cependant, compte tenu de l'imperfection de l'information dont disposent les participants à la négociation, compte tenu de l'ignorance et de l'incertitude inhérentes à la nature du problème considéré, il est vain de penser que ce marchandage puisse se résoudre en ce jeu, somme toute assez simple, de stricte rationalité - un jeu de "rationalité substantielle", dirait Herbert Simon, de rationalité complète - conforme aux hypothèses de la théorie micro-économique standard. Si l'hypothèse de rationalité est toujours centrale dans la construction de la "nouvelle micro-économie", celle-ci est qualifiée - toujours d'après Simon - de "rationalité limitée". Plongés dans l'incertitude, les agents économiques savent qu'ils ne savent pas tout, ils savent aussi que les autres négociateurs ne savent pas tout, sans qu'aucun ne sache précisément ce que les autres savent et ce que les autres ignorent. Il est aussi fort probable que l'information dont disposent les agents pour négocier ne soient pas la même. Il y a au contraire de fortes probabilités pour qu'il existe ce que la "nouvelle micro-économie" appelle des "asymétries informationnelles". Pour autant, s'ils sont rationnels les agents vont s'évertuer "à faire au mieux". On quitte alors le domaine de la "justice/justesse" du rapport d'échange marchand librement consenti entre des agents rationnels libres, autonomes et égaux (cadre de référence de la théorie économique standard) pour s'engager dans le domaine plus tortueux (mais ô combien plus réaliste !) du déséquilibre des rapports de force, de l'opportunisme, de la manipulation, de l'intimidation et de la tromperie. Il est donc plus que probable qu'une négociation portant sur le financement de la préservation de la biodiversité ouvre la voie aux jeux de stratégies des acteurs concernés.

L'outil mathématique généralement utilisé pour formaliser ces problèmes de stratégies est la théorie des jeux (voir P. Cahuc (1993) et B. Guerrien (1993)). La nouveauté de la théorie des jeux par rapport au modèle micro-économique standard (où les individus s'ignorent superbement les uns les autres) réside dans le fait que les agents dont elle formalise les comportements agissent *en tenant compte des choix des autres individus*. Dans ces conditions, la théorie des jeux peut présenter des vertus heuristiques pour la représentation d'une configuration particulière de négociation. Toutefois, compte tenu du fait que la construction de la matrice des gains requiert une information complète sur l'ensemble des

stratégies des agents pour tous les cas considérés, il est fort peu probable que l'on puisse construire, pour le cas qui nous occupe, une théorie générale des jeux stratégiques prévisibles<sup>5</sup>.

Encore une fois, bien que la référence théorique en soit étrangement absente, la littérature spécialisée témoigne de ce glissement du statut de la notion de "coût incrémental" qui passe d'objet de rationalité substantielle à celui d'élément de négociation et de stratégie d'acteurs. Ainsi, selon les documents consultés, le "coût incrémental" apparaît soit comme l'élément décisif de la négociation, soit comme l'un des éléments importants, soit encore comme un des aspects de la négociation parmi d'autres<sup>6</sup>. Le coût incrémental recouvre alors ce qui, au premier sens du terme, est "appréciable" - entendons, au premier sens du terme, ce qui peut se traduire par un prix - dans la négociation et la prise de décision des différentes parties. Se pose donc le problème de l'évaluation de l'externalité subie et des bénéfices escomptés d'une mesure de protection. Cela nous amène à notre troisième point portant sur l'évaluation économique.

### **3. Un problème d'évaluation économique :**

La négociation et l'accord entre les agents considérés reposent en première instance sur la juste appréciation des coûts supplémentaires qu'induit la conservation de la biodiversité. On rencontre là un problème traditionnel d'évaluation économique. Deux questions se posent alors : a) qu'est-ce qu'on va mesurer ? et b) comment va-t-on le mesurer ? La première question renvoie à la définition du contexte à étudier. La notion de "coût incrémental", autrement dit de "coût supplémentaire" (le "with/without principle", selon Pearce et Barrett), implique en effet la comparaison entre deux situations différentes : la situation de référence et la situation, si l'on peut dire, *après coup*. Nous allons voir dans un premier point que le problème se présente comme le passage d'une norme à une autre. Partant de la situation "normale", il s'agit en effet d'atteindre un objectif de soutenabilité économique et écologique. La notion de "développement soutenable" a en effet un contenu éminemment normatif. Elle doit conduire, entre autres, à la détermination d'une norme économique et écologique à atteindre. Pour des raisons évidentes de compétence, nous ne nous intéresserons pas ici à l'épineux problème qui consiste à définir une norme écologique en matière de diversité biologique. Par contre nous ferons quelques remarques en ce qui concerne la norme économique. La seconde question renvoie au passage en revue des différentes composantes de la valeur de la diversité biologique et des méthodes d'évaluation économique disponibles en la matière, ce que nous ferons dans un deuxième point.

#### **3.1. L'évaluation contextuelle**

La notion de "coût incrémental", comme le rappelle Ken King (1995, p. 1), est née dans le champ de l'analyse économique des projets. Elle désigne la différence de coûts existant entre deux options d'un même projet économique. Le responsable de ce projet devant comparer les coûts et bénéfices "incrémentaux" liés à ces deux variantes avant de prendre sa décision d'investissement, la notion de "coût incrémental" appartient à l'univers de l'analyse coûts-avantages (ACA). Utilisée couramment dans le domaine de l'environnement depuis les années 60, cette méthode de choix est "unicritère" puisqu'elle suppose une évaluation monétaire de l'ensemble des coûts et des avantages liés à un projet. Ce faisant,

<sup>5</sup> On peut reprendre là ce qu'en dit Bernard Guerrien (1993, p. 99) : "La théorie des jeux constitue-t-elle donc une panacée universelle, qui fournit de puissants "outils" pour résoudre les problèmes auxquels sont confrontés les chercheurs en sciences sociales ? Sûrement pas. D'abord, parce qu'elle ne dit rien sur l'*origine* du cadre institutionnel dans lequel s'insèrent ses modèles, cadre qui peut prendre les formes les plus diverses. Ensuite, parce que dans la plupart des modèles on se heurte à des problèmes tels que la multiplicité ou la sous-optimalité des équilibres, sans qu'il y ait de "solution" qui s'impose de façon indiscutable. Enfin, parce que l'analyse des interactions des comportements rationnels individuels devient rapidement inextricable dès que l'on sort du cadre ultra-simplifié des présentations habituelles en théorie des jeux."

<sup>6</sup> On peut lire ainsi dans GEF (1995a, p. 4) : "In general, incremental cost is an important - but by no means the only - consideration in project solution. Other considerations would be the program priority for projects of that type, national goals, equity considerations, the likelihood of success, and the environmental and social acceptability of the project." On peut lire plus loin (op. cit., p. 11) : "Incremental cost is a guide for the amount of financing provided by GEF. It is not the major criterion for project solution."

l'analyse coûts-avantages, notent Brigitte Desaignes et Jean-Claude Toutain (1978, p. 45), a un statut ambigu, partagée qu'elle est entre sa visée d'étendre au domaine public des objectifs de rentabilité et critères relevant de la prise de décision d'une entreprise privée et son obligation de prendre en compte une rationalité et une légitimité différentes de celles qui caractérisent le domaine strict de l'échange marchand (en particulier, en ce qui concerne le rôle de l'Etat qui ne peut être réduit à une sorte de "terrain neutre" où joueraient les intérêts individuels privés). La meilleure illustration de cette ambiguïté réside dans le fait que les résultats d'une analyse coûts-avantages - et donc, le cas échéant, d'un calcul de "coût incrémental" - sont extrêmement sensibles au choix du taux d'actualisation. Une variation de quelques points de celui-ci induit des variations de valeurs bien supérieures aux ordres de grandeur déterminés par les méthodes d'évaluation proprement dites.

On retrouve cette ambiguïté dans les documents traitant du "coût incrémental" qui privilégient résolument cette optique de prise de décision dans le cadre de projets de développement. Ce recours à un contexte de projets correspond certes à un souci d'opérationnalité, à une volonté de *passer du global au local*, mais il peut aussi correspondre à une dilution des lieux de négociation et induire une certaine incohérence globale<sup>7</sup>.

### 3.1.1 La norme initiale et l'évaluation de la situation de référence

La situation de référence ("baseline") est la situation dans laquelle le ou les projet(s) de développement ne prenai(en)t pas en compte la conservation de la biodiversité, situation à partir de laquelle on doit juger du "supplément" de mesures de protection nécessaires pour respecter la Convention internationale sur la biodiversité. Il s'agit, notent les commentateurs, de la situation "en temps normal". Il s'agit donc de déterminer ce qui constitue dans ce cas la "norme" de départ. Dans l'esprit des commentateurs de la notion de "coût incrémental", les choses semblent simples puisque cela voudrait dire que le projet de référence - qui peut être réalisé ou fictif<sup>8</sup> - se doit d'être économiquement rentable<sup>9</sup>.

Pour essayer d'aller plus loin dans la définition de cette norme initiale de référence, il n'est peut être pas inutile de rappeler ce que la "nouvelle micro-économie" entend par la notion d'"optimum économique". La théorie économique néoclassique définit un optimum collectif grâce à un critère dit de Pareto. En reprenant la définition qu'en donne Bernard Guerrien (1995, p. 71), on dira qu'une affectation des ressources d'une économie sera préférée à une autre affectation des ressources selon le critère de Pareto si celle-ci est préférée par *chacun* des membres de cette économie. Une affectation des ressources d'une économie sera un optimum de Pareto s'il n'est pas possible de la modifier sans léser ne serait-ce qu'un seul individu. C'est à partir de ce critère que la théorie néoclassique peut faire des prescriptions normatives en matière de modes de régulation des activités économiques. En effet, outre que, dans son cadre, on peut démontrer mathématiquement qu'il est possible de déterminer un système de prix concurrentiel susceptible d'égaliser les offres et les demandes globales de biens adressées par l'ensemble des agents économiques, l'intérêt du modèle de base dit de "concurrence parfaite" réside dans le lien étroit qui l'unit à l'optimum de Pareto. Ainsi, le premier théorème de l'économie du bien-être dit que tout équilibre concurrentiel est un optimum de Pareto, tandis que, réciproque du premier, le second théorème de l'économie du bien-être dit qu'il est possible d'associer à tout optimum de Pareto un système de prix tel qu'il soit un équilibre concurrentiel. Nanti de cette norme de bien-être collectif, l'économiste peut faire alors des prescriptions : il cherchera à établir un système de prix concurrentiel, assuré ainsi d'atteindre une allocation des ressources optimale au sens de Pareto.

<sup>7</sup> On peut aussi avoir cette crainte en ce qui concerne l'activité globale du GEF puisque la problématique du "développement durable" se caractérise par l'interdépendance des différentes problématiques couvertes par cette institution internationale : un projet de reforestation ou de conservation forestière apparaîtra comme relevant de la protection de la biodiversité, mais aussi, au travers d'une opération de "séquestration" de gaz carbonique, de la lutte contre l'effet de serre.

<sup>8</sup> "Le projet de référence, écrivent Benjamin Dessus et Pierre Cornut (1994, p. 5), n'est pas toujours un projet préexistant (...) Le projet de référence est alors un projet purement hypothétique dont la seule fonction est financière : il s'agit de déterminer qui doit financer quoi."

<sup>9</sup> "Le coût incrémental n'a bien sûr de sens, notent Benjamin Dessus et Pierre Cornut (1994, p. 4), que si son financement permet de réaliser des bénéfices qui viendront s'ajouter à ceux obtenus par la mise en oeuvre de la seule hypothèse de référence."

Si elle cherche aussi à atteindre cette norme parétienne, la "nouvelle micro-économie" s'y emploie différemment. Elle rejette en effet l'hypothèse du commissaire-priseur, entité supposée neutre et bienveillante chargée de la coordination des plans individuels, qui permet la réalisation de l'équilibre concurrentiel walrasien. On peut même dire que c'est contre le caractère *ad hoc* de cette hypothèse (et son caractère hyper-centralisé, contraire à l'inspiration libérale) que s'est construite en grande partie la "nouvelle micro-économie". Ainsi que nous l'avons déjà vu, la coordination des agents n'étant plus assurée de façon extérieure, elle doit être le fait de la négociation d'agents économiques dotés d'une rationalité limitée. Dans ce cas, *et compte tenu de l'existence et de la structure des coûts de transaction*, la situation présente, entendue comme *statu quo* et prolongement des tendances actuelles, sera jugée optimale. Cela nous permet de caractériser autrement la situation de référence de la littérature du "coût incrémental". Du point de vue de la "nouvelle micro-économie", en plus d'être "normale", cette situation peut aussi être vue comme optimale. En effet, dans le cas contraire, les agents économiques rationnels auraient modifié celle-ci en leur faveur. La proposition coasienne relève, en quelque sorte, d'une vision "panglosienne" de la réalité, d'une situation où *tout est bien dans le meilleur des mondes*. Qu'on ne se méprenne pas, cela veut dire que la situation pourrait être améliorée en termes économiques, mais que, compte tenu de l'imperfection de l'information économique caractérisant cette situation, les agents économiques n'ont pas intérêt à modifier leurs comportements. Cela nous amène donc à définir la norme à atteindre, l'objectif de la situation *a posteriori*.

### **3.1.2. La norme à atteindre et l'évaluation de la situation *a posteriori***

Il s'agit là d'évaluer les bénéfices spécifiques apportés par la politique de préservation de la diversité biologique. Pour ce faire, l'évaluation doit aussi prendre en compte (pour le déduire des bénéfices précédents) le coût d'opportunité de la mise en place d'une telle politique (évaluation des bénéfices dont on se prive du fait de l'application de la politique de conservation; perte de bénéfices provenant de la non exploitation agricole de terres, par exemple). En toute logique de rationalité, il faut aussi déduire les bénéfices exclusivement locaux des bénéfices globaux retirés du projet soutenu par le GEF. Sinon le pays hôte gagne "doublement" aux projets de développement subventionnés de façon complémentaire par le GEF - des aides financières s'ajoutant à des bénéfices locaux. Or, les auteurs sont catégoriques, les fonds du GEF ne doivent servir qu'à compenser les coûts supplémentaires - entendons, les manques à gagner - liés à la mise en place de mesures visant à la protection de la biodiversité. Procéder autrement, c'est prendre le risque de confondre les objectifs de développement local et les objectifs globaux de protection de la biodiversité; ce qui revient à enfreindre une des règles d'or et la légitimité du GEF. Pour remédier à cette distorsion entre les coûts et les avantages, il convient donc de déduire les avantages locaux des avantages globaux. En d'autres termes, si le pays hôte gagne à voir la réalisation de son projet de développement, celui-ci ne gagne pas plus à voir la diversité biologique protégée. La situation confine presque alors au paradoxe puisque cela revient à dire que, d'un point de vue financier, la mise en oeuvre de la politique de protection de la biodiversité est *indifférente* pour le pays hôte ! Nous voilà donc bien éloigné de l'idée, reprise par nombre d'auteurs, que de nouvelles règles éthiques doivent être liées à ce que serait un "développement durable" ! Dans ce cas - et cela nous ramène à notre première section - on est en droit de s'interroger sur le caractère stratégique de la notion de "coût incrémental". Par ailleurs, même si on peut douter que cela puisse être, on peut remarquer que l'acceptation de ce jeu de stricte rationalité rend possible l'opération inverse de celle que nous avons considérée jusqu'à présent : la logique économique dit en effet qu'il est parfaitement rationnel que la victime de la perte de biodiversité se fasse dédommager monétairement pour cette perte de bien-être par le pays hôte. Si le calcul de coûts-bénéfices est exact, toute perte ou gain de bien-être ayant sa juste traduction monétaire, le choix quant au sens de la transaction est dès lors parfaitement indifférent pour les deux agents concernés. On pourrait alors imaginer tel pays du tiers monde, aidé par une tierce puissance financière qui y aurait des intérêts économiques, détruire sciemment sa diversité biologique et en dédommager les victimes selon leur consentement à recevoir !

A l'encontre de cette première idée, on notera que des conditions autres que la rentabilité financière sont présentées comme critères de sélection des projets susceptibles de trouver dans le GEF un soutien



financier : il faut que celui-ci puisse répondre à des buts de développement national, qu'il soit techniquement réalisable, qu'il soit politiquement et socialement supportables.

Les commentateurs soulignent aussi que, si besoin est, les coûts de transaction doivent figurer dans le calcul du "coût incrémental". La "nouvelle micro-économie", comme nous l'avons vu, considère que de nombreuses situations économiques sont caractérisées par l'existence de tels coûts, qui empêchent le libre jeu des intérêts individuels. Dans ce cas, ainsi que nous l'avons déjà pu le noter, l'intervention d'une instance supérieure à l'individu - l'Etat, par exemple - peut s'avérer nécessaire. Mais, souligne Ronald Coase (1960), cette intervention ne doit pas être automatique, elle doit obéir à une règle économique, elle doit être décidée au terme d'une analyse coûts-avantages. Cela revient à dire, d'un certain point de vue, que le politique doit se dissoudre dans l'économique. Et de fait, la "nouvelle micro-économie" - qui se qualifie parfois, comme le rappelle Pierre Cahuc (1993, p. 16), de "nouvelle économie institutionaliste" - ne voit la raison d'être des organisations et des institutions que dans l'existence de coûts de transaction. On peut aussi repérer une telle volonté d'extension des règles économiques au détour de certaines phrases de la littérature traitant du "coût incrémental". On y souligne ainsi régulièrement que les "distorsions économiques"<sup>10</sup> (sans que l'on sache très bien dans les documents à quoi cela renvoie, mais on désigne là, bien évidemment, tout ce qui n'est pas du ressort de la régulation marchande) doivent être éliminées. Les documents précisent, par exemple, que les fonds du GEF ne doivent pas servir à contrer des programmes nationaux de subvention à telle ou telle activité économique. Il s'agira donc au préalable de rendre concurrentiels des secteurs qui ne le sont pas.

### **3.2. Valeur économique et méthodes d'évaluation**

La notion de "coût incrémental", avons-nous vu, relève de l'analyse coûts-avantages. Comme en témoigne l'expression même, c'est bien évidemment l'aspect "coût" qui constitue le point central de la mise en oeuvre du mécanisme de financement du GEF. Dans le cadre de l'ACA, ce coût est opposable à l'évaluation des bénéfices attendus de la protection de la biodiversité. Nous allons donc rappeler - très brièvement - les notions, hypothèses et présupposés théoriques de cette évaluation économique des avantages procurés par la nature. Une analyse détaillée de la littérature spécialisée et une revue des multiples controverses touchant à la valeur nous emmèneraient en effet trop loin<sup>11</sup>. Les enjeux théoriques de l'évaluation économique dépassent largement le cadre de cette expertise sur le "coût incrémental". De plus, il nous semble que les véritables enjeux théoriques que recouvre cette notion se trouvent *en amont* de ces problèmes d'évaluation économique.

Ceci posé, la présentation retenue ici est celle de l'École de Londres (voir, par exemple, David Pearce et R. Kerry Smith (1990)). Non pas que celle-ci soit la seule ni la meilleure qui soit, mais elle forme la base théorique d'une grande part de la littérature économique de l'environnement émanant des institutions internationales (voir OCDE (1995) par exemple) et, à la suite de David Pearce et Scott Barrett (1993), de la littérature traitant du "coût incrémental".

La théorie économique néoclassique est construite à partir d'une théorie de la valeur qualifiée habituellement de "subjective", entendu que la valeur d'une chose ne prend de sens que par rapport à l'agent économique considéré et que, par ailleurs, chaque individu est considéré comme étant le meilleur juge de ses préférences. Découlant directement de cette hypothèse, nous allons voir que les différentes composantes de la valeur se présentent alors comme autant de relations différentes dans le temps entre l'individu et les autres. Une telle construction sociale de la valeur s'enracine dans l'individualisme méthodologique. Cela veut dire que l'expression des préférences collectives en matière de diversité biologique doit se faire par l'agrégation des préférences individuelles; ce qui ne va pas sans poser de

<sup>10</sup> Voir, par exemple, Benjamin Dessus et Pierre Cornut (1994), p. 7.

<sup>11</sup> Signalons juste l'existence de méthodes davantage liées au principe de précaution, comme les méthodes de Safe Minimum Standard (SMS). Celles-ci reposent sur l'obligation de prouver que le coût de la conservation de la diversité biologique est trop élevé pour renoncer à le faire. De ce point de vue, en cas d'irréversibilité forte, une attitude attentiste qui différera dans le temps la conservation aura pour conséquence un alourdissement du coût social de cette conservation. On peut penser que la difficulté d'évaluer de tels coûts sociaux a favorisé le développement des méthodes alternatives, que nous allons passer en revue, qui consistent à estimer la valeur de la biodiversité.

redoutables problèmes (cela suppose en particulier que la valeur de l'argent est la même pour tous). Autre caractéristique de l'évaluation économique, celle-ci se fait par le biais d'une expression monétaire. En effet, selon l'orthodoxie économique, une valeur économique doit correspondre nécessairement à un prix et à un consentement à payer. On se situe donc toujours dans un cadre marchand. Le problème est que ce cadre marchand est le plus souvent inexistant en matière d'environnement. Cela se vérifie dans le cas de la biodiversité : au regard du nombre total d'espèces, bien peu font l'objet d'un commerce. Dès lors, les économistes vont avoir recours soit à des "marchés de substitution" - des marchés existants dont on peut penser que, d'une certaine façon, ils reflètent une offre et une demande pour une certaine qualité d'environnement - soit à des "marchés contingents", des sortes de "marchés" expérimentaux, des situations fictives où un enquêteur, après avoir fait une offre relative à une certaine qualité d'environnement, recueillera ce qu'il supposera être la demande individuelle adressée à cette qualité d'environnement.

### 3.2.1. La valeur économique totale et ses composantes

Les économistes de l'Ecole de Londres (Barbier (1989), Pearce (1994)) ont développé un certain nombre de notions censées représenter ce qu'ils qualifient de "valeur économique totale" de la biodiversité. Cette notion est constituée par l'addition des trois types de valeur : la valeur d'usage, la valeur de legs et la valeur d'existence.

a) La valeur d'usage, comme son nom l'indique, est la valeur qu'un individu retire de l'usage de la biodiversité. Cet usage peut être présent ou futur. Cet usage peut être direct ou indirect. On distingue alors :

- la valeur d'usage direct de la biodiversité liée à une activité économique (de production ou de consommation),

- les valeurs d'usage indirect liées aux fonctions écologiques de la biodiversité (drainage, épuration...) qui permettent le maintien des conditions de vie des hommes.

- Pour intégrer les usages futurs de la biodiversité, il faut tenir compte de la valeur d'option qu'on peut définir comme étant ce qu'un individu est prêt à payer pour préserver ses choix futurs, que ceux-ci portent sur des usages directs ou indirects. Même si elle devrait intégrer notamment la probabilité de disposer de ce bien futur, cette valeur d'option se résume, dans la plupart des études, à l'évaluation du consentement à payer de l'individu pour préserver l'option d'user dans le futur de la diversité biologique.

- Ajoutons à cela, bien que celle-ci ne relève pas uniquement de l'usage de la biodiversité, la valeur de quasi-option constituée par la valeur du gain d'information qu'apporte le temps.

b) La valeur de legs est la valeur de la satisfaction morale qu'un individu attache à une valeur d'usage dont bénéficieront les générations futures.

c) La valeur d'existence est la valeur qu'un individu attache au fait que la diversité biologique existe. Il s'agit là, comme on l'écrit parfois, d'une sorte de "valeur intrinsèque" attribuée à la biodiversité. Cette valeur d'existence recouvre le "concernement", la satisfaction morale, éthique de l'individu interrogé, sans rapport aucun avec l'usage de la biodiversité, ni pour lui-même, ni pour les autres.

### 3.2.2. Les différentes méthodes d'évaluation

Les différentes méthodes d'évaluation économique de l'environnement reposent soit sur des dépenses observées soit sur la constitution d'un "marché fictif" (voir encadré). Dans le premier cas, portant sur des comportements ou des faits observés, sur des coûts connus, la méthode d'évaluation intervient, si l'on peut dire, *après coup* : elle est qualifiée d'*ex post*. Dans le second cas - celui de l'évaluation contingente - la méthode porte sur des comportements potentiels, sur des signes avant-coureurs de rationalité : elle est donc qualifiée d'*ex ante*. On fait alors l'hypothèse que les intentions des individus prédisent avec justesse leurs comportements.

Plus simples à mettre en œuvre, les méthodes *ex post* sont celles qui sont le plus souvent employées par les économistes. Or, comme le souligne Michel Trommetter (1995) notamment, une grande partie des valeurs attachées à la biodiversité - ou à d'autres problèmes d'environnement - dépendent des représentations du futur. Dans ces conditions, le recours à des méthodes d'évaluation *ex ante* s'avère absolument nécessaires. Cela n'est sûrement pas pour rien dans la vogue actuelle que connaît la méthode dite d'évaluation contingente.

Cette distinction *ex post/ex ante* n'est pas que formelle. Elle pose la question du véritable rôle joué par l'évaluateur dans ces procédures de "révélation" des préférences individuelles. On peut se demander en effet si l'évaluateur est un médiateur ou un acteur ? Dans le premier cas, l'économiste se contente de mettre en relation des éléments disjoints : la valeur est préexistante à son travail d'enquête, celui-ci ne fait que la recueillir et la transmettre au décideur. Dans le second cas, l'économiste joue un rôle actif dans la construction même de la valeur. Celui-ci *oblige* l'individu à la constitution d'une valeur monétaire. Par là même, il fera un tri parmi les valeurs de l'individu interrogé, mais aussi parmi les individus interrogeables, et ce, bien souvent sans avoir besoin d'aborder l'épineux problème du mode d'appropriation des ressources en question. Faut-il s'étonner dans ces conditions que les tenants de l'École de Londres aient mesuré la valeur de l'éléphant au Kenya à l'aide des seules préférences des touristes occidentaux ?

#### Les différentes méthodes d'évaluation

Les méthodes *ex post* sont de deux grands types :

- Les méthodes doses-réponses, qui procèdent en deux temps. Il s'agit tout d'abord d'établir une causalité entre une variation de biodiversité et une variation de bien-être (dommages consistant en pertes de production, atteinte à la santé, par exemple). Dans un deuxième temps, il faut procéder à une évaluation monétaire des dommages.
- Les méthodes reposant sur des marchés de substitution, c'est-à-dire des marchés de biens ou de services dont certaines caractéristiques sont liées à la biodiversité. L'observation des comportements des individus sur ces marchés traduit une demande des consommateurs pour ces caractéristiques. De cette demande, est déduite une valeur économique de la biodiversité. C'est sur ce principe que repose les méthodes dites des coûts de transport, des prix hédonistes, des dépenses de remplacement ou de protection.

La méthode *ex ante*, puisqu'il n'y en a qu'une, est l'évaluation contingente. Il s'agit dans ce cas, répétons-le, de construire une procédure marchande "fictive" ou "expérimentale". L'offre est constituée par les scénarios proposés par les enquêteurs aux personnes interrogées. Leurs réponses, sous la forme d'un consentement à payer ou à recevoir, est l'expression de leurs préférences en matière de biodiversité. Au final, la demande collective pour la biodiversité est censée être révélée par le biais de l'agrégation des réponses individuelles.

#### 4. Un problème de financement

Le mode de financement n'est évidemment pas neutre sur la gestion du projet. Qui plus est parce que l'incertitude est forte dans le contexte de la diversité biologique. Même si les conditions de négociation entre les différentes parties s'est déroulée de la meilleure façon possible, même si les négociateurs ont pris acte de cette irréductible part d'incertitude dans l'accord qu'ils ont conclu, en cas de survenance de nouveauté et de surprise radicale dans l'évolution des dynamiques écologiques et sociales, l'échéancier du financement retenu aura une importance toute particulière. En effet, si la totalité du financement a été versée d'emblée, les coûts supplémentaires survenant par la suite, s'ils dépassent l'enveloppe prévue initialement, seront à la charge du pays hôte. Inversement, si le financement est échelonné dans le temps, on peut imaginer qu'un ajustement pourra avoir lieu pour répondre à l'évolution de la situation. On voit donc que suivant la formule retenue, la charge du risque environnemental ne pèse pas sur la même partie concernée par l'accord. Cette asymétrie doit donc être prise en compte au moment même de la

négociation. De même, comme dans le cadre de la convention d'environnement portant sur la protection de la couche d'ozone, il convient d'établir des possibilités de réajustement des accords passés en cas de nouvelles découvertes scientifiques. Cette référence à d'autres problèmes globaux d'environnement n'est pas fortuite, nous allons voir que ce rapprochement apporte d'autres enseignements qui mettent radicalement en cause le référentiel théorique coasien.

## **5. Les divergences par rapport au référentiel théorique**

Le problème du coût incrémental, tel qu'il est présenté dans le cadre du GEF, s'inscrit dans une problématique théorique générale d'inspiration libérale (pour ne pas dire ultra-libérale). Le cadre de référence est le cadre marchand, tant dans la définition de l'externalité, dans la mesure de celle-ci et de sa contrepartie que dans la procédure de coordination employée. Nous avons vu que la matrice théorique coasienne, qui met l'accent sur l'idée d'une négociation directe entre agents économiques, autorise une certaine souplesse d'actions puisqu'elle peut renvoyer soit à une norme rationnelle soit à un jeu de stratégies. On trouve là, inscrite au coeur même de la "nouvelle micro-économie", une des raisons de la plasticité et du glissement de sens qu'autorise la notion de coût incrémental. Il s'agit là, en quelque sorte, d'une ambiguïté positive et fertile du concept de "coût incrémental".

Nous voudrions maintenant montrer que la notion de "coût incrémental" contient aussi une ambiguïté négative et regrettable. En effet, il nous semble que la part essentielle du flou et de l'ambiguïté de la notion de coût incrémental tient d'abord aux divergences existant entre les caractéristiques institutionnelles et environnementales du référentiel théorique coasien et celles dans lesquelles prennent place les problèmes du développement durable et de la diminution de la biodiversité. Le modèle coasien est, en effet, un modèle historiquement daté, bâti dans les années 60, à une époque où les problèmes d'environnement que les économistes étaient chargés de gérer étaient perçus d'une manière très différente de celle qui prévaut aujourd'hui. En reprenant la terminologie proposée par Olivier Godard (1993), on dira que la procédure coasienne d'internalisation des externalités relève d'un "univers stabilisé", tandis que le problème de la diminution de la diversité biologique présente les caractéristiques d'un "univers controversé". On peut en effet y relever des différences notoires, portant sur les intérêts pris en compte et sur la nature même du problème d'environnement.

### **5.1. Les intérêts en cause**

*La première différence porte sur les agents concernés.* Mettant en scène une confrontation entre un éleveur et un maraîcher, la négociation coasienne fait intervenir un nombre très restreint d'agents, de petite taille (supposant qu'aucun ne peut faire pression sur l'autre), dotés d'une rationalité économique. On trouve là les hypothèses traditionnelles de l'individualisme méthodologique que prône la théorie économique néoclassique.

Ces caractéristiques ne sont pas celles que l'on rencontre quand l'on considère les parties prenantes de la problématique du coût incrémental. Le financement du GEF couvrant les coûts incrémentaux peut être demandé par des gouvernements, des agences internationales (Banque Mondiale, PNUD, PNUE), des ONG ou des intérêts privés, en soulignant que les pays hôtes doivent entériner tous les projets nationaux soutenus par le GEF. Quelle que soit la configuration envisagée, le contexte coasien ne peut être strictement respecté. Même s'il est possible que des intérêts privés soient en jeu, ceux-ci devront nécessairement négocier avec un autre type d'entité : un Etat, une organisation internationale ou une ONG. Ainsi, le plus souvent, les rapports de force entre les agents seront-ils asymétriques et les rationalités en présence différentes. La situation institutionnelle qui se rapproche le plus du référentiel coasien est celle de la négociation entre deux Etats. C'est probablement la raison pour laquelle ce schéma est celui qui est habituellement retenu par la littérature spécialisée. Cette focalisation se trouve renforcée par le fait que, comme le soulignent David Pearce et Scott Barrett (1993), il y a déjà eu des précédents de négociation environnementale entre Etats riverains (Trail Smelter arbitration entre les Etats-Unis et le Canada en 1941, Colombia River Treaty en 1961, avec parfois l'intervention d'un tribunal, ce qui laisse entendre l'existence de coûts de transaction). Dans ce cas, la contrainte coasienne

d'un nombre restreint d'agents est respectée, nous nous trouvons bien dans le cadre d'une négociation bilatérale. Mais, par ailleurs, vouloir rendre compte des actions des Etats à l'aide d'une logique et d'outils micro-économiques (censés traduire le comportement économique d'un *Robinson Crusoe*) ne va absolument pas de soi. Cela oblige à faire des hypothèses extrêmement fortes sur la spécification et le respect des droits de propriété (notamment, que se passe-t-il si des droits de propriété privés sont concernés dans ces accords entre Etats ?). Cela oblige aussi, d'une part, à supposer qu'un Etat (ou une organisation internationale) "ne parle que d'une voix" et, d'autre part, à confondre rationalité et raison d'Etat. On notera, sans grande surprise, que cette hypothèse est précisément celle que retiennent les tenants de l'école du Public Choice - des auteurs idéologiquement proches de Ronald Coase - qui considèrent l'Etat comme une sorte de "marché", c'est-à-dire comme le simple reflet d'un jeu de rationalités et d'intérêts individuels<sup>12</sup>.

Il reste un autre aspect à considérer. La négociation coasienne concerne deux agents *présents*, directement touchés par le problème d'environnement, qui cherchent la maximisation de leur profit ou de leur utilité. Rappelant en cela l'idée de "main invisible" d'Adam Smith, l'efficacité de la solution coasienne tient au fait que les deux agents négocient *directement*. Là encore, les choses se déroulent différemment dans le problème qui nous occupe. Un problème d'environnement tel que la diminution de la diversité biologique concerne un très large spectre d'intérêts. Parmi ceux-ci, il faut tenir compte en particulier des "tiers absents" de la négociation, c'est-à-dire de l'ensemble des intérêts de l'humanité présente (des autres pays), des intérêts des générations futures et de ceux des espèces naturelles considérées pour elles-mêmes. Dans le cas d'une négociation bilatérale entre deux pays ou entre un pays et un privé, rien ne garantit qu'il n'y aura pas un hiatus entre l'intérêt du donateur et l'intérêt général mondial. De même, pour internationale qu'elle soit, il n'est pas certain qu'une institution soit la garante des intérêts de tous.

## 5.2. La nature du problème d'environnement

*La seconde différence porte sur la nature du problème d'environnement considéré.* Dans le problème d'environnement traité par Ronald Coase, le dommage occasionné est simple, local et bien identifié, perçu directement par les agents concernés, comme nous venons de le voir, techniquement contrôlable et aisément évaluable en termes marchands (il s'agit d'un arbitrage entre l'achat d'une barrière pour protéger les cultures maraîchères ou le dédommagement de ces cultures à leur prix de vente). Cette problématique et les résultats qui lui sont associés relèvent de ce que Olivier Godard (1993) appelle un "univers stabilisé" : les agents concernés disposant d'une information parfaite sur la nature du problème, sur les causes et conséquences de celui-ci, sur la technique disponible, sur la spécification des droits de propriété (autrement dit, sur les droits et les obligations de chacun), sur la rationalité et les comportements économiques prévisibles des différentes parties en présence, on comprend que la solution socialement la plus efficace soit de laisser faire ces agents pour qu'ils s'entendent et internalisent spontanément l'externalité.

Le problème de la diminution de la biodiversité est tout autre. C'est un problème global et complexe, représentatif de ce que Olivier Godard (1993) appelle d'un "univers controversé". L'incertitude<sup>13</sup> et la controverse y sont présentes en effet à tous les niveaux : sur tous les aspects du problème écologique d'abord (controverse sur ce qu'est la biodiversité, sur la mesure de sa diminution, sur les causes et les conséquences (dommageables ou non) de celle-ci), sur le nombre, l'identité et la responsabilité des agents concernés ensuite, sur l'information (scientifique ou autre) et les techniques disponibles pour répondre au problème enfin. Ajoutons à cela que, pour la plupart des agents concernés (parmi ceux des

<sup>12</sup> Voir Luc Weber (1990) "Intervention publique", in *Encyclopédie économique*, I, Paris, Economica, pp. 1141-1184. "Pour saisir correctement le comportement des hommes politiques et des fonctionnaires, explique cet auteur, il importe de réaliser qu'ils ne cherchent pas en priorité le bien commun ou l'intérêt général; à l'instar des individus et des entrepreneurs, ils s'efforcent au contraire de toujours tirer le meilleur parti de leur propre situation dans l'exécution de la fonction qui leur est confiée."

<sup>13</sup> Il convient, comme le fait Olivier Godard, de rappeler la différence existant entre la notion de "risque" et la notion d'"incertitude". La première renvoie à une situation où le calcul de probabilités est applicable. La seconde, liée à l'idée de "nouveau" ou de "surprise", renvoie à une situation où le calcul des probabilités est inapplicable.

générations vivant actuellement), la perception de la réduction de la biodiversité n'est pas directe. La construction sociale et politique du phénomène se fait essentiellement par la médiation de l'expertise scientifique, le plus souvent relayée par les médias. L'irréversibilité fondamentale (les espèces disparues le seront à jamais) dans une dynamique engageant le long (voire le très long) terme est une autre caractéristique importante du problème de la diminution de la biodiversité qui n'existe pas dans le modèle de référence coasien.

Dans ces conditions, compte tenu des différences importantes tenant aussi bien aux agents concernés qu'à la nature du problème environnemental, il serait illusoire de penser que les procédures habituelles de prise de décision - le jeu de la rationalité individuelle et l'analyse coûts-avantages - et les actions qui jouent dans le modèle coasien d'internalisation des externalités puissent être appliquées dans le cas de la diminution de la biodiversité. Les calculs et les actions des agents coasiens ne peuvent être mis en oeuvre que dans le contexte objectif qui est le leur. Plus fondamentalement même, comme le soulignent Olivier Godard et Olivier Beaumais (1994, p. 145), la notion de développement durable (et la préservation de la biodiversité qui y est liée) met précisément l'accent sur le fait que la traditionnelle procédure d'internalisation des externalités n'est plus opératoire. Pour le dire plus prosaïquement, la prise en compte du long terme est précisément ce que ne sait pas faire le "marché" (puisque, en particulier, les générations futures ne peuvent y exprimer leurs préférences).

Ajoutons à cela que, dans cette optique de "développement durable", la compensation de ces surcoûts de protection n'apparaît plus comme l'action décisive pour influencer les comportements en direction de la préservation de la biodiversité. D'autres objectifs - équité, intérêt général, acceptabilité sociale - doivent être poursuivis. Or, nous avons vu, d'une part, que l'optique micro-économique du projet de développement paraît peu opératoire avec ses objectifs et, d'autre part, que, comme le souligne Ronald Coase, la procédure de marchandage des externalités n'est censée répondre qu'à un problème d'efficacité allocative des ressources (et non à un problème d'équité, autrement dit, il n'est pas tenu compte initialement des effets redistributifs de cette action).

Faut-il dès lors renoncer à l'idée que la prise de décision puisse se penser dans la sphère du raisonnable ? C'est là, comme le souligne Olivier Godard, le défi qui est lancé aujourd'hui aux économistes de l'environnement. Cela l'est d'autant plus qu'il y a nécessité de l'action. Les dynamiques accumulatives et les risques d'effets de seuil qui caractérisent les problèmes globaux d'environnement font précisément qu'on ne peut attendre la certitude de leur réalisation pour agir.

Si la régulation marchande n'est pas pleinement opérante, il y a donc obligation de définir des critères stratégiques additionnels pour concilier développement économique et environnement. "Dans l'état actuel du débat, notent encore Olivier Godard et Olivier Beaumais (1994, p. 149), il paraît difficile d'extraire directement des principes abstraits avancés des recommandations opératoires pour conduire des politiques et mettre en place des dispositifs de gestion économique. En pratique, il demeure d'importantes incertitudes et controverses scientifiques sur l'existence ou le niveau de seuils dans les transformations anthropiques des équilibres de la biosphère, ou encore sur les conséquences de leur franchissement. La référence au développement durable ne permet donc pas de faire l'économie de la formulation de critères de "second rang"<sup>14</sup> reflétant les incertitudes qui demeurent : "principe de précaution", "gain de temps d'apprentissage", "robustesse" des options, stratégie de "moindre regret". Il s'agit alors au travers de la fixation d'un "régime commun", d'une sorte de planification "indicative"<sup>15</sup>, de déterminer un certain nombre de compromis sur des options à moyen terme qui ne compromettent pas les évolutions futures et d'assurer, sinon la coordination, du moins la convergence des anticipations et des comportements des agents. S'il doit être un élément d'incitation et d'apprentissage<sup>16</sup> concourant à modifier les comportements, c'est, pensons-nous, dans une telle optique de stratégie collective de prévention contre des risques environnementaux globaux qu'il faut reconsidérer le mécanisme de financement des coûts incrémentaux.

<sup>14</sup> Le critère de premier rang est celui émanant de l'optimisation du calcul économique rationnel.

<sup>15</sup> Voir, par exemple, Jacques Weber et Denis Bailly (1993) "Prévoir, c'est gouverner", *Natures, Sciences, Sociétés*, 1, (1) : 59-64).

<sup>16</sup> Une telle conception soulève, entre autres, des questions quant au sens et au contenu de l'apprentissage (celui-ci devant reposer tout autant sur les savoirs vernaculaires que sur les connaissances scientifiques), quant au temps requis d'apprentissage et quant à la répartition de la charge financière de cet apprentissage.

## Conclusion

Alors qu'il n'apparaît jamais explicitement, nous espérons avoir montré que les fondements et certaines évolutions du sens de la notion de "coût incrémental" reposent sur un soubassement théorique précis : la "nouvelle micro-économie" qui s'appuie fortement sur les travaux de Ronald Coase. Au-delà du pragmatisme apparent, on comprend mieux alors la cohérence de la construction. On en voit aussi plus clairement les présupposés idéologiques, à savoir l'omniprésence de l'univers marchand et l'affirmation constante du primat de l'économique : on pose implicitement l'hypothèse que l'existence de surcoûts liés à la protection de l'environnement est la raison permettant d'expliquer la destruction de l'environnement, on ne considère que ce qui est rentable au départ, on quête les consentements à payer, on entend recourir le plus possible aux procédures marchandes, on est susceptible de juger du cadre institutionnel et politique à l'aune de l'efficacité à pouvoir composer avec les coûts de transaction... Nul doute que la notion de "coût incrémental" est porteuse d'une norme économique qui dépasse très largement le problème de la gestion des problèmes globaux de l'environnement. Le danger réside alors dans l'expression d'une volonté qui cherche à centrer rapidement les débats sur l'instrumentalisation, tant économique qu'écologique, de cette notion (qui consistera, par exemple, à donner dans l'expertise la priorité aux problèmes d'évaluation économique de la diversité). Faire ainsi reviendrait, d'une part, à légitimer de facto la notion de "coût incrémental" et, d'autre part, à omettre qu'il existe, au sein même de la théorie économique de l'environnement, une autre expertise des problèmes et d'autres propositions de réponse.

## Bibliographie

- Barbier E.B. (1989) "The economic value of ecosystems : 1 - Tropical wetlands". Gatekeeper Series. n°LEEC 89-02.
- Bonnieux F., Meublât G., Point P. (éd.) (1995) *La valeur économique des hydrosystèmes : apports et limites de l'approche contingente*. Actes du Séminaire Hydrosystèmes et Sociétés. Paris, 22/12/93, Paris, INRA.
- Cahuc P. (1993) *La nouvelle microéconomie*, Paris, Ed. La Découverte.
- Coase R. (1937) "The nature of the firm", *Economica*, 4, 386-405.
- Coase R. (1960) "The Problem of Social Cost", *The Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.
- Cornut P. (1995) Le Fonds pour l'Environnement Mondial et la prévention du réchauffement climatique. Mémoire de DEA d'économie de l'énergie, Ecole Nationale Supérieure du Pétrole et des Moteurs.
- Desaigues B., Toutain J.-C. (1978) *Gérer l'environnement*, Paris, Economica.
- Dessus B., Cornut P. (1994) La notion de coût incrémental dans le cadre de la Convention Climat et du Fonds pour l'Environnement Mondial. 9 juin, CNRS, Programme Ecotech.
- Global Environment Facility (1995a) Incremental costs and financing modalities, GEF Council Meeting, may 3-5, Washington D.C.
- Global Environment Facility (1995b) Draft operational strategy, GEF Council Meeting, July, 18-20, Washington D.C.
- Godard O. (1993) "Stratégies industrielles et conventions d'environnement : de l'univers stabilisé aux univers controversés", in *Environnement, économie*, Paris, INSEE Méthodes, n°39-40, pp. 145-174.
- Godard O., Beaumais O. (1994) "Economie, croissance et environnement. De nouvelles stratégies pour de nouvelles relations", *Revue économique*, n° hors série, pp. 143-176.
- Guerrien B. (1993) *La théorie des jeux*, Paris, Economica.
- Guerrien B. (1995) *La microéconomie*, Paris, Ed. du Seuil.
- King K. (1994) "Incremental cost as an input to decisions about the global environment", GEF, april, Washington D.C.
- King K. (1995) "Incremental costs of conserving wetland biodiversity", GEF, Washington D.C.
- OCDE (1995) "Biological diversity. economic incentive measures for conservation and sustainable use", Draft Final Report, Expert Group on Economic Aspects of Biodiversity, Paris, 15 mars.
- Pearce D., Turner R.K. (1990) *Economics of natural resources and the environment*, Londres, Harvester Wheatsheaf.
- Pearce D., Barrett S. (1993) Incremental cost and biodiversity conservation, paper presented at the special workshop for GEF Participants, september 21, Washington D.C.
- Pearce D. (1994) *The Economic value of biodiversity*,
- Trommetter M. (1995) "L'évaluation économique de la biodiversité", in *L'INRA et l'environnement*.
- Williamson O.E. (1975) *Market and hierarchies*, New-York, The Free Press.



920  
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

Éléments de théorie économique du "Coût incrémental"  
dans le cadre de la protection de la diversité biologique

Franck-Dominique Vivien  
CERAS-HERMES  
Université de Reims Champagne Ardenne  
UFR de Sciences économiques et de gestion  
57 bis, rue Pierre Taittinger - 51096 Reims cédex

Martine Antona  
GREEN-CIRAD  
42, rue Sheffer - 75016 Paris

Décembre 1995

ORSTOM Documentation



010001496

B43558

920

ex1