H&B

LA REVUE D'HUMANITÉ ET BIODIVERSITÉ

n°03

~ AVRIL 2017 ~

REGARD CRITIQUE N°09

RADIOLOGUES PLUTÔT QU'OPTICIENS : LA BIODIVERSITÉ BOUSCULE LE RÔLE DES ÉCONOMISTES

~ YANN LAURANS & VIRGINIE MARIS ~

Introduction

Dans une étude commandée par l'Agence de l'eau Artois-Picardie (Laurans et Aoubid 2010), on avançait que la valeur économique des services rendus par les zones humides, sur ce territoire, variait entre 3300 et 8300 €/ha/an selon les sites considérés. Ce résultat empirique était obtenu en agrégeant des informations aussi diverses que le chiffre d'affaires des activités agricoles directement dépendantes du bassin pour l'irrigation, les coûts évités grâce à la protection contre les inondations que ces zones

humides apportaient, les dépenses des usages pour bénéficier d'activités récréatives comme la pêche de loisir ou le kayak, le consentement à payer d'un échantillon de répondants pour maintenir le bassin dans un bon état écologique, ou encore la valeur du carbone stocké dans ces zones humides, s'il était échangé sur le marché mondial du CO2. L'objectif de cette étude était, en permettant de mieux voir l'ensemble des avantages que la région retirait de la préservation des zones humides, de faire en sorte que les décisions prennent mieux en compte ces écosystèmes.

L'évaluation économique des services écosystémiques consiste à attribuer une valeur monétaire aux services que la société retire de l'existence des écosystèmes, par différents moyens illustrés dans l'exemple ci-dessus. Cette évaluation est alors censée être intégrée au processus de décision : le choix d'un projet d'aménagement, ou d'une variante de projet, ou bien les priorités budgétaires d'une collectivité ou d'un établissement public, etc.
Si les évaluations économiques appliquées à l'environnement et à la biodiversité suscitent à la fois tant d'enthousiasme et de si vives critiques, c'est en partie parce qu'elles se proposent de participer aux processus de décision publique, et ce de deux manières : d'une part en rendant visibles les valeurs de la nature qui étaient auparavant mal vues, autrement dit en corrigeant une sorte de myopie généralisée à l'égard de la nature pour que les acteurs de la décision puissent mieux l'intégrer dans leurs raisonnements ; d'autre part en jugeant, par le calcul coûts-avantages bien informé de toutes les valeurs, de ce qui est une bonne décision, autrement dit en instillant de la rationalité dans les choix. Une bonne décision publique serait ainsi une décision qui maximise son utilité sociale, calculée comme la somme de ses bénéfices moins celle de ses coûts. La décision pourrait donc s'appuyer, voire reposer entièrement, sur la comparaison des évaluations économiques de différentes options possibles, ou encore se justifier par une évaluation économique positive.

Sur le plan théorique, le calcul économique a, en effet, été conçu comme un moyen de remplacer le processus proprement politique de décision publique. Le calcul coûts-avantages est censé intervenir lorsque le vote n'est pas possible, notamment pour les nombreux choix que doivent opérer les administrations ; ou lorsqu'il n'est pas fiable pour des raisons techniques, par exemple parce qu'un certain nombre d'enjeux

échappent à une bonne appréhension par ceux qui voteraient. Sur le plan pratique, l'histoire du calcul économique de projet remonte au milieu du 19ème siècle lorsque, durant la révolution industrielle européenne, les ingénieurs commis de l'État pour l'aménagement du pays devaient allouer les moyens budgétaires à un portefeuille de projets de développement concurrents. L'investissement était alors optimisé en comparant les projets à l'aune de leurs valeurs économiques respectives.
Le fait de « peser le pour et le contre », et de le faire par un calcul utilisant la métrique monétaire, garantirait ainsi de l'arbitraire un processus de décision : cela le rendrait rationnel et transparent. Par opposition, sans évaluation économique, le risque serait de décider sur la base de points de vue personnels, d'émotions et de perceptions subjectives, voire d'arrangements illégitimes, et de négliger des valeurs trop peu significatives ou trop éloignées pour être distinguées avec netteté. En cela le calcul économique, parce que comptable et littéralement clairvoyant, est censé garantir le caractère démocratique des décisions auprès des citoyens ou de ses représentants.

Ce raisonnement, si séduisant soit-il, repose sur certains présupposés qui sont rarement explicités et justifiés par ceux qui défendent la nécessité d'asseoir la prise de décision publique sur des évaluations économiques. Dans ce texte, nous analyserons et critiquerons trois de ces présupposés :

I. L'évaluation économique opèrerait comme un révélateur neutre ou objectif des valeurs ;

II. Toutes les valeurs peuvent être exprimées en termes monétaires ;

III. Une bonne décision publique devrait maximiser la valeur économique.

Nous allons voir que chacun de ces présupposés est problématique et met en difficulté la prétention de fonder la décision publique sur les évaluations économiques de la nature ou de biens environnementaux. Néanmoins, la mise en évidence des limites de ces évaluations est aussi l'occasion de souligner dans quels contextes et à quelles fins l'analyse économique est nécessaire, comme un outil d'investigation des intérêts sous-jacents aux situations dans lesquelles la conservation de la biodiversité est impliquée.

I. L'évaluation économique de l'environnement est un argument plutôt qu'une mesure neutre

L'un des atouts supposés des évaluations économiques pour aider à la décision publique serait leur neutralité axiologique. L'évaluation elle-même n'aurait pas à endosser de valeurs particulières. Il existerait des valeurs de la nature, certaines facilement identifiables, d'autres plus cachées, et l'évaluation économique permettrait de les rendre toutes visibles, comme un instrument de correction optique.

Cette position, en réalité, n'est pas vraiment tenable. Dans sa recherche d'objectivité, l'évaluation économique considère toutes les valeurs sur le même plan, c'est-à-dire qu'elle s'affranchit de la source des valeurs, des raisons pour lesquelles telles personnes attacheraient une plus ou moins grande valeur à tel ou tel objet. La neutralité de l'évaluation viendrait donc de sa capacité à exprimer l'intensité de la valeur que les uns et les autres accordent à un objet donné, sans avoir besoin de connaître ou de juger les raisons de cet attachement, qui sont alors renvoyées à leurs sources personnelles et subjectives. Son succès d'estime est incontestable dans la littérature et les débats. Il est probable que ce succès s'explique, au moins en partie, par l'espoir que l'évaluation économique apporte un moyen de conviction efficace aux acteurs qui portent les enjeux environnementaux. En effet, elle posséderait deux qualités fort utiles : elle « parlerait pour l'environnement » sous l'angle matériel (emplois et revenus), que l'on suppose dominant dans l'esprit des gens ; et elle le ferait de manière objective et solide, grâce au caractère technique, calculatoire et formalisé que permet la quantification monétaire. Pourtant, force est de constater cette posture qui, comme un opticien, révèle des coûts (ou des bénéfices), qui autrement seraient difficilement visibles par les décideurs, est par essence normative : elle suppose que celui qui les révèle dispose de lunettes spéciales, qui lui ont permis de voir ce qui était caché pour d'autres. L'économiste de l'environnement aurait donc une conscience particulière des problèmes environnementaux et, grâce à ses méthodes de mesure spécialisées, il parviendrait à faire voir à autrui ce qui échappait jusqu'alors à son regard.

Prenons l'exemple des évaluations contingentes faites pour attribuer une valeur monétaire à ce que les économistes appellent parfois les « actifs naturels ». Par une technique d'interrogation s'apparentant à un sondage d'opinion, l'évaluateur produit la somme des valeurs qu'une population donnée « consentirait à payer » pour préserver ledit actif naturel, ou « consentirait à recevoir » pour accepter d'en être privée. Et quelle que soit la question posée ou l'actif environnemental ainsi évalué, les réponses moyennes sont situées à l'intérieur d'une fourchette qui va de quelques euros à quelques dizaines d'euros par an et par personne.

Ce qu'il faut remarquer, c'est que l'on peut obtenir ce type de résultat pour à peu près tout type de question posée. Au total, si l'on additionnait les valeurs ainsi « révélées », on pourrait en déduire qu'un ménage consentirait à payer plusieurs fois son revenu disponible pour préserver l'ensemble des biens et actifs naturels pour lesquels ces questions lui seraient posées séparément. L'emploi de cette méthode pour éclairer la valeur d'un écosystème revient donc bien à *choisir,* parmi l'immensité des biens, services et actifs naturels ou non, celui dont on cherche à démontrer l'importance, comme dans l'exemple des zones humides d'Artois-Picardie évoqué en introduction. Elle n'est pas une description neutre et objective de l'ensemble des préférences des individus sondés ou de la société dans son ensemble. Elle est une loupe posée sur un problème, un bien, un objet environnemental.

Il s'agit moins, ici, de critiquer cette caractéristique comme une faiblesse, que de souligner que la quantification économique monétaire de l'environnement, et surtout celle qui utilise le plus d'outils statistiques et mathématiques, est aussi, par nature, celle qui procède du parti pris le plus normatif qui soit : faire apparaître, à la vue de ceux qui l'ignoreraient autrement, la valeur d'un actif naturel donné, *choisi par l'évaluateur* qui, pour une raison exogène au raisonnement, a conscience de l'importance de cette valeur, et se donne pour mission de la révéler. Ainsi l'économiste des ressources naturelles et de la conservation Jason Shogren l'exprimait-il de manière caractéristique en 1998 : « [*Nous, économistes*] *avons toujours été des environnementalistes, ainsi qu'en témoigne notre exhortation séculaire à faire en sorte que les prix reflètent les vrais coûts sociaux* »[1] (Shogren 1998). On notera à la fois le besoin d'exhorter (notre exhortation, « *our cry* ») et de faire apparaître une vérité (les « *vrais coûts sociaux* », the « *true social costs* »).

1. « [economists] always have been environmentalists as witnessed by our century-long cry to get prices to reflect true social costs », p. 556, traduit par nous.

La thèse de la neutralité axiologique de l'évaluation économique résiste donc mal à l'examen. Comme les sociologues l'ont montré depuis longtemps pour les scientifiques, les économistes de l'environnement proposent un cadrage spécifique. Ils ne sont pas, et ne peuvent pas être (et il n'est pas sûr qu'ils le doivent), des instruments de mesure produisant une sorte de correction optique pour que la décision soit plus informée et donc rationnelle. Selon la terminologie de Latour (1999) et de Callon (1986), ils sont des porte-paroles, généralement auto-institués, des « non-humains » qu'ils cherchent à faire exister selon un langage spécifique, le langage monétaire.

II. Tout ne se dit pas avec de l'argent

Pour asseoir sa légitimité comme outil de décision publique, l'évaluation économique se propose aussi d'exprimer une grande diversité de valeurs dans un langage accessible et maniable par les décideurs, à savoir le langage monétaire. Là encore, un tel projet est par essence un projet normatif, dans la mesure où il procède d'une conception bien spécifique des valeurs, qui seraient commensurables (on peut toutes les mesurer) et fongibles (on peut les additionner et les soustraire). Il y a donc un second

parti-pris normatif, qui tient, là, dans l'affirmation que toutes les valeurs de la nature pourraient être, moyennant quelques artifices méthodologiques, exprimables en termes quantitatifs et mises en équivalence. Or, les valeurs que l'on attribue à la nature sont diverses, complexes, et surtout hétérogènes. Nombre d'entre elles sont totalement récalcitrantes à la quantification monétaire, et même à la quantification en tant que telle.
Tous les bilans mondiaux et régionaux de ces dernières années le montrent : la disparition progressive de la biodiversité est d'abord associée aux changements d'occupation des sols, et au premier chef à la conversion des terres et à l'intensification agricole, qui répondent à leur manière à la croissance démographique d'une part, à la surconsommation des ressources dans les pays riches et la création de nouvelles classes moyennes dans les pays émergents d'autre part, avec les conséquences sur la demande alimentaire qui en découlent. De ce fait, il nous faut admettre qu'il n'est pas envisageable de penser à la fois conserver la nature et poursuivre le développement économique sur la trajectoire qu'il a aujourd'hui. À terme, ce sera l'un ou l'autre : des paysages et des écosystèmes homogénéisés et simplifiés, avec la conservation de reliques, ou bien l'inflexion nette des modes de production et d'utilisation du sol, et donc une réduction de la demande en ressources, obtenue soit en freinant la croissance démographique,

soit en diminuant la consommation *per capita,* soit en conciliant les deux.

Or, un tel changement dans les modes de vie et de consommation ne peut se faire sans investir, ou ré-investir, une dimension philosophique dans notre rapport à la nature, en lien avec nos comportements les plus concrets, ordinaires et répandus : la manière de se nourrir, de consommer, de se déplacer, de se loger, etc. La conservation de la biodiversité doit donc être considérée simultanément à large échelle en termes de politiques publiques et d'enjeux internationaux et à l'échelle des valeurs, des représentations et des modes de vie des individus.

Cependant, à cette échelle individuelle et privée, la rhétorique économique est probablement peu efficace. L'attachement aux lieux, le sentiment d'appartenance à la communauté du vivant, la contemplation du monde naturel et de sa diversité sont autant de valeurs susceptibles de guider ces changements de trajectoires dans nos modes de consommation ; mais ces valeurs n'ont rien à voir avec les valeurs monétaires et ne peuvent pas être quantifiées. Il est impossible de leur donner un prix parce que précisément, elles sont inestimables et ne constituent pas de bénéfice à proprement parler, mais bien plutôt la toile sur laquelle se trament notre identité, nos aspirations, notre conception du monde. Ce sont de telles valeurs, intangibles, non-quantifiables, qui ont présidé à l'élaboration de politiques de protection du patrimoine naturel, non pas pour les bénéfices marchands qui pouvaient en découler mais parce que ce patrimoine constitue une richesse bien plus fondamentale que la richesse économique et incommensurable avec elle. Ce n'est d'ailleurs pas propre au patrimoine naturel, c'est aussi vrai, par exemple, pour la santé, l'éducation ou la culture : s'il existe bien une utilité économique de ces politiques, celle-ci n'est pas le premier motif de leur justification, alors qu'elles représentent des dépenses bien supérieures à celles de la biodiversité.

Ainsi, on ne devrait pas se contenter de se demander ce qui est le plus profitable de conserver ou de détruire la nature. Il faut aussi pouvoir se demander si le profit économique lui-même doit compter « autant » que la conservation. Dans quelle mesure l'enrichissement d'une entreprise, les points de PIB, l'augmentation du trafic aérien, valent autant, euros contre euros, que la sauvegarde d'une zone humide, l'approvisionnement en eau potable, la préservation d'espèces menacées ?

Vouloir fonder la décision publique sur la quantification monétaire des valeurs en jeu dans la décision, c'est admettre d'emblée que toutes les valeurs sont équivalentes, et que, ultimement, ce qui est plus utile est toujours ce qui, monétairement, rapporte le plus.

III. Nos valeurs naissent aussi du débat

L'évaluation économique de la biodiversité et de l'environnement n'est donc pas neutre, dans la mesure où elle prend le parti de révéler certaines valeurs plutôt que d'autres et où elle accepte que toutes les valeurs soient commensurables avec des valeurs monétaires Mais devrait-elle nécessairement être neutre pour contribuer aux décisions publiques et pour peser sur le cours des politiques et des stratégies ? Ce serait supposer que la délibération publique ne repose que sur des « données », des faits, des mesures objectives ; ou bien que, si tel n'est pas le cas, c'est du fait d'un dysfonctionnement de la décision, comme l'intrusion de l'irrationnel, d'intérêts particuliers et de considérations subjectives s'imposant par la force. Presque personne ne le croit vraiment, et l'on sait bien que les décisions collectives résultent de processus politiques et organisationnels par lesquels les valeurs, plutôt que d'être « mesurées », sont argumentées, opposées, infusées, contestées et critiquées. L'argument, et les processus d'argumentation, y tiennent une grande part.
S'interroger sur les valeurs de la nature, c'est aussi questionner certaines de nos valeurs, et éventuellement les réviser. La société évolue, et c'est une force. Face à un problème inédit comme l'érosion massive de la biodiversité, la mission du politique n'est pas tant de recenser les valeurs qui sont déjà bien ancrées dans la société et qui, pour certaines d'entre elles, sont à l'origine du problème, mais plutôt d'engager un véritable débat public sur notre responsabilité vis-à-vis de la destruction de la nature, afin que chacun s'empare de ces questions autrement que sur le seul registre économique.

Les valeurs ne sont pas des éléments fixes qu'il conviendrait de dévoiler ou de découvrir. Elles sont une production sociale dynamique, très sensible au contexte, aux problèmes auxquels la société doit faire face. La couche d'ozone n'acquiert de valeur qu'au moment où l'on prend conscience de sa destruction, le climat nous importe parce qu'il se dérègle. Un enjeu essentiel, pour ceux que la conservation de la biodiversité anime, n'est pas tant de comptabiliser les valeurs que nous lui accordons mais de faire changer ces valeurs et notamment de rendre compte de sa valeur au-delà des intérêts économiques que nous pouvons en tirer. La valeur du thon rouge ne doit pas être fixée par le prix du kilo de thon sur le marché international, car précisément, plus élevé sera ce prix, plus inéluctable sera sa disparition. Ce n'est pas en calculant la valeur économique du thon que les acteurs d'environnement convaincront les acteurs de la surpêche de changer leur pratique, ou en tous cas, pas seulement. Ce que les acteurs qui portent les enjeux d'environnement peuvent faire pour contribuer à ce débat, c'est par exemple informer et raconter l'écologie de cette espèce, sa place dans la chaîne trophique, sa longévité, montrer qu'il existe d'autres modèles de pêche et de consommation. C'est éventuellement interroger les dépenses publiques qui favorisent cette surpêche ou bien encore donner à voir la beauté de l'océan et de ses peuples humains et non-humains.
Dans cette dynamique de changement, l'économie a certainement beaucoup à dire : qui sont exactement les gagnants et les perdants de la surexploitation d'une ressource, quelles sont les alternatives et pourquoi ne parviennent-elles pas à s'imposer, quel est le coût collectif d'une pratique non-durable et comment se répartit-il entre différentes catégories d'acteurs ? Pour toutes ces questions, une analyse économique peut être un élément déterminant du débat, mais en aucun elle ne pourra s'y substituer. À la question de savoir ce qui est le plus rentable entre surexploiter une ressource ou s'en abstenir, il y a fort à parier que le plus rentable, *pour celui qui exploite*, sera bien souvent d'exploiter jusqu'à l'extinction. La rareté créant la valeur, si la demande ne baisse pas, le prix sur le marché devrait probablement augmenter à mesure que les coûts d'exploitation s'élèvent, et que le bien se raréfie, ce jusqu'à l'extinction. On observe par exemple ce que des écologues ont qualifié d'*effet Allee anthropogénétique* (Courchamp et al. 2006), en analogie avec le phénomène d'effondrement des populations une fois passé un certain seuil de rareté observé dans la nature. Cet exemple s'observe de façon caricaturale avec l'augmentation de la pression de braconnage sur les espèces menacées à mesure que leurs populations déclinent. Plus l'espèce est proche de l'extinction, plus son prix sur le marché noir des collectionneurs est élevé, et donc plus fortes sont les incitations à prélever les derniers spécimens.
Le sens du bien commun, de la responsabilité collective et du

vivre-ensemble échappent inévitablement à une mesure du maximum de satisfaction des préférences individuelles, or nombre d'enjeux liés à la protection de la biodiversité relèvent justement de ces dimensions proprement politiques, insolubles dans la seule somme des intérêts particuliers.

Conclusion : pour une reconversion des économistes à la radiologie ?

Parce qu'elles ne sont pas neutres, que toutes les valeurs ne peuvent pas êtres traduites en termes monétaires et que la décision politique est irréductible à une opération d'optimisation des préférences individuelles, les évaluations économiques ne peuvent pas constituer un substitut à la délibération politique, à la consultation démocratique, et plus généralement au travail permanent d'examen et de redéfinition de la notion de bien public et des valeurs qui sont au cœur des décisions politiques.

Face à ce grand défi que sont la défense de la biodiversité et la production des valeurs sociales compatibles avec ce projet, les évaluations économiques peuvent néanmoins jouer un rôle important, et contribuer au débat nécessaire sur les valeurs de la nature, afin de faire évoluer les préférences sociales dans un sens plus compatible avec la conservation. On l'a dit, l'évaluation économique monétaire de l'environnement n'est pas un procédé de mesure objective des « vrais coûts sociaux ». Elle est plutôt un argumentaire spécifique, fondé sur la mise en valeur de la nature, et appelant à une prise de conscience salvatrice par l'opinion et les « décideurs ». Ce faisant, et peut-être sans toujours le savoir, elle correspond mieux à une vision de la décision comme un processus politique de confrontation de valeurs que comme calcul. Il reste à l'assumer et à en tenir compte, à se demander quand cette rhétorique est pertinente et mérite d'être mise en œuvre, et dans quelles circonstances, au contraire, le discours sur les valeurs économiques de la nature n'est pas approprié.

Critiquer la prétention hégémonique des évaluations économiques à informer la décision publique ne revient en effet absolument pas à prétendre que la biodiversité doit être protégée indépendamment de toute utilité pour les êtres humains. Il s'agit encore moins de considérer que le calcul économique n'a aucun intérêt pour justifier la conservation ou pour aider à la décision en matière de politique environnementale. La conservation de la biodiversité est utile et sa destruction a effectivement un coût qui, parce qu'il n'est généralement pas exprimé directement en termes économiques, est trop facilement ignoré. Pour inciter à conserver la biodiversité, la dimension économique ne doit pas être écartée d'emblée. Comme cela a déjà été mentionné, un des enjeux cruciaux de la conservation est de parvenir à intégrer le souci de la nature dans les politiques des secteurs économiques ; et cela nécessite, entre autres, que les acteurs qui portent les enjeux d'environnement cherchent à connaître et à comprendre les acteurs économiques, et réciproquement qu'ils se fassent connaître et comprendre d'eux. Il faut, par exemple, s'intéresser à l'économie agricole pour discerner, au sein des filières de production, les organisations de production les plus compatibles avec la préservation de la nature. De même, si l'estimation d'une « valeur économique totale » d'un milieu naturel ou d'une composante de la biodiversité revêt une utilité qui reste à démontrer, il est indispensable de mieux prendre en compte les intérêts économiques qui sont en jeu dans la conception et la mise en œuvre des politiques, et en forment en quelque sorte l'ossature. Pour penser la fiscalité écologique, démontrer l'irrationalité de subventions et de projet publics dommageables à la biodiversité et à la société dans son ensemble, il y a de l'usage pour la pratique de l'économie, bien plus qu'aujourd'hui. Mais, plutôt que « corriger » optiquement une myopie sociale, il s'agit de radiographier les intérêts à l'œuvre, de comprendre les fondements économiques de ce qui nous conduit à détruire la biodiversité ou à la protéger trop peu. Le chantier à engager est vaste et motivant pour ceux qui sont attachés à la rigueur des raisonnements économiques, au souci de l'emploi avisé des deniers publics, à la prise en compte des intérêts matériels des citoyens, dans la conception des politiques sectorielles et leur mise en débat. Les économistes ont de quoi s'occuper, peut-être plus utilement qu'en voulant mesurer une *valeur économique* de la nature ou en espérant qu'une telle mesure pourrait tenir lieu de processus de décision.

Références:
- *Callon, Michel. 1986. « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. » L'Année sociologique, no 36: 169-208.*
- *Courchamp, Franck, Elena Angulo, Philippe Rivalan, Richard J Hall, Laetitia Signoret, Leigh Bull, et Yves Meinard. 2006. « Rarity Value and Species Extinction: The Anthropogenic Allee Effect ». PLoS Biol 4 (12): e415. doi:10.1371/journal.pbio.0040415.*
- *Latour, Bruno. 1999. Politiques de la nature - comment faire entrer les sciences en démocratie. Paris, France: La Découverte.*
- *Laurans, Yann, et Schéhérazade Aoubid. 2010. « Evaluation économique des zones humides du bassin Artois-Picardie ». Douai, France: Artois-Picardie Water Agency.*
- *Shogren, Jason F. 1998. « A Political Economy in an Ecological Web ». Environmental and Resource Economics 11 (3-4): 557-70. doi:10.1023/A:1008280325604.*

humanité et biodiversité

ENSEMBLE PROTÉGEONS LE VIVANT