

Libre opinion

À propos de l'Évaluation des écosystèmes pour le Millénaire : l'économie de l'environnement à l'épreuve des faits

Christian Lévêque

Directeur de recherche IRD, 1 rue de Marnes, 92410 Ville-d'Avray, France

L'Évaluation des écosystèmes pour le Millénaire (EEM) a été l'occasion de dresser un état des écosystèmes et des ressources naturelles en mobilisant nombre de scientifiques de toutes origines¹. Les résultats sont maintenant disponibles pour tous les utilisateurs potentiels². Mais que va-t-il advenir de cet important travail de synthèse ? Quel sera son impact réel au niveau des utilisateurs, comme c'était l'ambition affichée ? En d'autres termes, peut-il constituer un levier différent des autres analyses réalisées jusqu'ici pour faire bouger le monde politique et économique ? Un rapport récent semble indiquer que l'impact est pour le moins mitigé. Si certains résultats de l'EEM ont été pris en compte par les conventions « Biodiversité » et « Ramsar », et par les organisations des Nations unies en général, seuls quelques pays s'y sont formellement intéressés. Quant à l'impact sur le secteur économique et industriel, il reste marginal à ce jour³.

Mon propos n'est pas d'épiloguer ici sur ce constat préliminaire – encore que la question des motivations et de la portée des grands-messes onusiennes mériterait une véritable analyse –, mais de m'interroger sur la démarche et les paradigmes fondateurs de l'Évaluation des écosystèmes pour le Millénaire, qui font largement

appel à une certaine idéologie dominante de l'économie de l'environnement.

Cadre conceptuel de l'Évaluation des écosystèmes pour le Millénaire

L'EEM développe une démarche anthropocentrique selon laquelle l'environnement est un système de relations dynamiques entre l'homme et le milieu dans lequel il vit. Elle s'appuie sur des paradigmes issus de l'économie de l'environnement pour développer une vision utilitariste de ce dernier : les écosystèmes sont une source essentielle de biens et de services pour les sociétés et le bien-être des hommes. Pour l'EEM, protéger ces écosystèmes, c'est contribuer à lutter contre la pauvreté. Mais on nous dit par ailleurs que c'est la pauvreté qui est l'un des principaux facteurs de dégradation de l'environnement. On se demande comment gérer la transition entre une situation de pauvreté et une situation de bien-être qui permettrait de porter sur l'environnement un autre regard que celui des hommes d'abord soucieux d'assurer leur survie à court terme.

L'Évaluation des écosystèmes pour le Millénaire a détaillé la nature des biens et des services que les écosystèmes fournissent aux sociétés (Fig. 1). Selon la terminologie utilisée par l'EEM, ces différents bénéfices sont décomposés en services de prélèvement, de régulation et d'ordre culturel, qui affectent directement les populations, et en services d'auto-entretien, nécessaires à la délivrance de tous les autres. Les changements dans la capacité à délivrer ces bénéfices affectent le bien-être de

Auteur correspondant : cleveque@mnhn.fr

¹ Le programme EEM a été créé en juin 2001 par Kofi Annan, secrétaire général des Nations unies, et s'est achevé en 2005.

² *Millennium Ecosystem Assessment*, Washington, DC, Island Press, 2005 (cf. <http://www.maweb.org/en/index.aspx>).

³ Reid, W., 2006. *Millennium Ecosystem Assessment: Survey of Initial Impact*, March (<http://www.maweb.org/proxy/Document.798.aspx>).

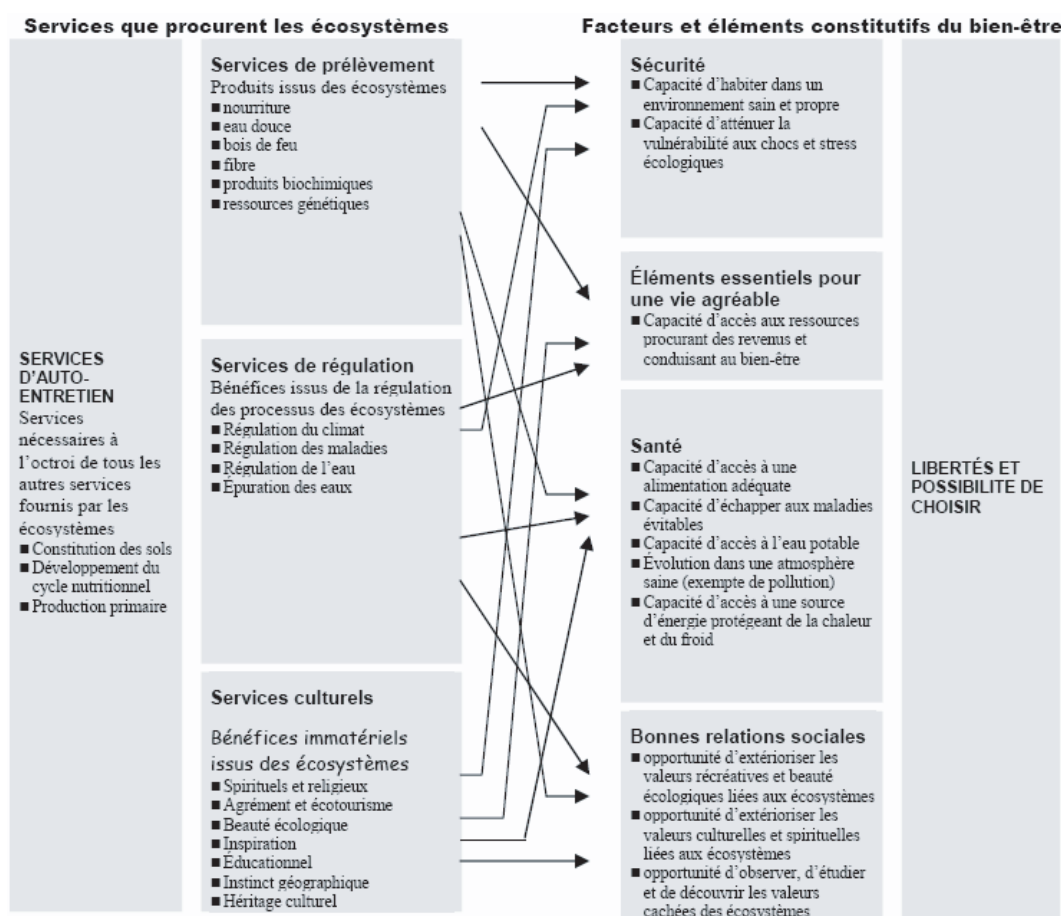


Fig. 1. Les bénéfices tirés des écosystèmes et leurs liens avec le bien-être de l'homme (source : *Millennium Ecosystem Assessment*, 2003).

l'homme sous forme d'impacts sur la sécurité, les éléments essentiels pour une vie agréable, la santé et les relations sociales et culturelles.

Des instruments économiques comme juges de paix

L'économie de l'environnement se donne pour tâche de découvrir des règles de gestion permettant une meilleure allocation des ressources naturelles. Elle fait confiance pour cela aux instruments économiques plutôt qu'aux réglementations administratives, en essayant d'établir les conditions d'un échange marchand là où celles-ci sont incomplètes ou inexistantes.

Dans ce contexte, l'Évaluation des écosystèmes pour le Millénaire émet plusieurs recommandations, dont la suppression des subventions qui entraînent un usage trop intensif des services rendus par les écosystèmes. Par exemple, les subventions au secteur agricole dans les pays de l'OCDE conduisent à une surproduction et à un usage excessif d'engrais et de pesticides, tout en fragilisant le secteur agricole des pays en développement. L'EEM recommande également une meilleure

utilisation des instruments économiques, dont la régulation par le marché, dans la gestion des services rendus par les écosystèmes. Le rapport évoque aussi les taxes, les mécanismes de certification des produits, le paiement pour les services rendus par les écosystèmes, en prenant l'exemple du marché du carbone. On peut aussi envisager, comme au Costa Rica, de payer les propriétaires de forêts pour les maintenir en état, compte tenu des services que ces forêts rendent par ailleurs (régulation du climat, approvisionnement en eau, écotourisme, ressources génétiques, etc.). Des recommandations en réalité assez classiques, dont on peut s'interroger néanmoins sur l'impact qu'elles auront réellement sur le monde des « décideurs ».

Les oublis des évaluations économiques

Une première remarque s'impose à la lecture de la figure 1 : la conception utilitariste des écosystèmes adoptée par l'EEM est associée à une attitude délibérément optimiste qui retient seulement les aspects positifs pour l'homme du fonctionnement des écosystèmes. On reste très discret sur le fait que ces derniers sont également

une source majeure de dangers et de nuisances. Ainsi, les hommes ont été amenés à modifier leur environnement dans le but de se protéger contre des espèces nuisibles pour la santé ou pour les cultures, contre des événements extrêmes mettant en péril les biens et les personnes, etc. Cette lutte contre la nature et ses dangers est toujours d'actualité avec la question des maladies émergentes ou celle des paroxysmes climatiques récents. Une approche objective des relations homme-environnement devrait prendre en compte cette dualité. L'ignorer, c'est introduire un biais systématique qui pose d'emblée la question de l'objectivité des analyses.

Un exemple caricatural est l'évaluation économique des zones humides qui a souvent été réalisée par des ONG en fonction d'un objectif précis : préserver des zones humides pour assurer la conservation des populations d'oiseaux aquatiques. À lire ces études, l'abondance de biens et de services fournis par les zones humides, traduite en unités monétaires, est édifiante⁴. La seule conclusion possible est qu'il faut les conserver... À ceci près que ces études économiques sont biaisées et ignorent de manière systématique le fait que les zones humides sont en général d'importants réservoirs de maladies et/ou de vecteurs de maladies, notamment en région tropicale (paludisme, bilharziose, ver de Guinée, etc.). Il est clair, dans ce contexte, que l'économie est instrumentalisée pour un objectif précis qui n'est pas en l'occurrence le bien-être des hommes... Pourtant, bien des économistes de l'environnement ont cautionné ce type de dérive.

En élargissant un peu le débat, il est évident que de très nombreuses espèces vivantes constituent des sources de nuisances ou de maladies : parasites humains et animaux, ravageurs de cultures, vecteurs de maladies parasitaires ou simples nuisances, etc. La littérature et l'EEM restent très discrètes sur cette « biodiversité négative » qui, pourtant, concerne en premier chef notre « bien-être » ! Le silence fait autour de cette question par les économistes et les écologistes laisse d'ailleurs perplexes. Toujours est-il que les conséquences des espèces pathogènes n'apparaissent guère dans les évaluations économiques des écosystèmes, alors que les maladies émergentes sont en progression.

Une vision des relations société-environnement déconnectée des réalités politiques

Le calcul économique entretient l'idée que nous vivons dans un monde rationnel dans lequel il suffirait d'apporter des preuves pour convaincre. Nous sommes loin du compte... En effet, il n'est pas démontré que des

décisions visant à une meilleure conservation des ressources naturelles et des équilibres écologiques soient prises sur la base d'une valorisation des actifs naturels. Car la rationalité économique ou écologique se heurte le plus souvent à d'autres rationalités ou intérêts immédiats des acteurs en matière d'exploitation des ressources naturelles. Les politiques hésitent à prendre des décisions peu populaires lorsque les échéances électorales se rapprochent, surtout si elles vont à l'encontre des intérêts des lobbies corporatistes. Et les professionnels eux-mêmes constituent souvent un obstacle majeur, que ce soient les lobbies industriels, agricoles ou commerciaux.

Prenons l'exemple de la pêche maritime. Les biologistes et les économistes ont largement contribué à développer des modèles d'une gestion dite « rationnelle » des stocks qui sont remis en cause par certains professionnels de la pêche lorsque leurs intérêts sont en jeu. Ainsi, les décisions d'application de quotas sont non seulement contestées, mais quasi systématiquement contournées, de telle sorte qu'une grande partie des stocks est actuellement surexploitée⁵. On s'attend à brève échéance à « célébrer » la pêche du dernier thon rouge de Méditerranée... Les gestionnaires des pêches sont impuissants devant de tels comportements et toute la connaissance scientifique n'aura servi à rien face à une poignée d'individus sans scrupules auxquels personne ne veut ou n'ose s'opposer.

Peut-on penser réellement que la régulation par le marché prônée par les théoriciens de l'économie de l'environnement est susceptible de faire entendre raison aux professionnels de la pêche ? Et, si oui, pourquoi ne l'a-t-on pas encore fait ? Dans le contexte actuel, les prélèvements sur les stocks de poissons marins s'apparentent plus au pillage qu'à une exploitation raisonnée. Bel exemple d'application de la théorie de Hardin⁶... Le profit à court terme pour une poignée d'individus bien organisés l'emporte toujours sur la logique du long terme, dans un contexte général où les mesures contraignantes sont rares et le plus souvent inefficaces.

Quant au cas, combien emblématique, des forêts tropicales, nous sommes dans la même situation⁷.

Voilà le monde réel : un monde dans lequel des populations pauvres essaient de survivre à n'importe quel prix, tout en essayant de se trouver quelques moyens financiers pour satisfaire des besoins que les pays riches ont contribué à faire émerger ; un monde dans lequel les intérêts marchands prennent systématiquement le pas sur l'intérêt collectif, et où le profit à court terme est érigé en religion ; un monde empêtré dans ses jeux de pouvoir

⁵ Académie des sciences, Laubier, L., 2003. *Exploitation et surexploitation des ressources marines vivantes*, Paris, Tec & Doc.

⁶ Hardin, G., 1968. The tragedy of the commons, *Science*, 162, 1243-1248.

⁷ Durand, F., Hallé, F., Hulot, N., 2003. Forêts tropicales : c'est fichu, *Le Monde*, 10 novembre.

⁴ Barbier, E.B., 1993. Sustainable use of wetlands. Valuing tropical wetlands benefits: economic methodologies and applications, *The Geographical Journal*, 159, 1, 22-32.

et qui n'a pas les capacités ni le désir de faire respecter quelques principes élémentaires d'une bonne gestion de notre capital naturel. Un monde qui est bien loin des modèles théoriques établis par les écologistes et les économistes...

Il apparaît de plus en plus évident que la recherche académique, que ce soit en économie ou en écologie, est incapable d'apporter les réponses adéquates à la préservation des écosystèmes et des ressources naturelles. Cette recherche élabore des constructions théoriques qui, le plus souvent, ne sont pas transférables au monde réel. Les scientifiques multiplient les conférences qui donnent lieu de manière récurrente aux mêmes déclarations d'autosatisfaction, mais qui sont systématiquement ignorées des acteurs politiques et économiques.

Une approche trop souvent sectorielle de la gestion des écosystèmes

« Agir localement, penser globalement », tel a été le slogan du début des années 1990 pour attirer l'attention sur la nécessité d'une approche plus intégrée des questions d'environnement et de développement. On peut parler à ce propos d'une approche systémique. Or, cette approche peine à se mettre en œuvre en raison des difficultés rencontrées lorsqu'on tente de coordonner des activités de type sectoriel autour d'objectifs de conservation des écosystèmes.

Ainsi, la gestion de l'eau s'est faite pendant longtemps en fonction d'objectifs sectoriels focalisés autour d'usages spécifiques de la ressource physique : alimentation en eau des villes, production d'électricité, agriculture, etc. Le plus souvent, les implications écologiques ou sociales étaient marginalisées, voire ignorées. La montée en puissance d'une sensibilité environnementale et les nombreuses conférences internationales depuis deux décennies ont promu l'idée d'une gestion intégrée des ressources qui prenne en compte les différents usages et les conflits potentiels entre utilisateurs. Mais, dans la réalité, les lobbies sectoriels restent puissants.

Le cas des grands barrages à usage hydroélectrique est particulièrement édifiant et nombre d'entre eux, à l'image du barrage d'Assouan, ont été construits pour des raisons avant tout politiques. Combien d'études économiques préalables à la construction des barrages ont réellement pris en compte, dans une vision systémique, les effets secondaires ou différés sur la pêche, sur l'érosion des deltas et des côtes, sur les maladies liées à l'eau, sur l'agriculture, etc. ? Quant aux petits barrages en zone aride, qui sont des réponses adaptatives des populations au manque chronique d'eau, leurs effets à court terme sont sans aucun doute positifs, mais leurs conséquences sur la santé humaine sont rarement prises en compte.

De même, lorsqu'on crée des périmètres irrigués pour favoriser l'agriculture, qui peut maintenant ignorer que

l'on crée également des biotopes favorables au développement de nombre de maladies parasitaires ? Alors que le développement durable est sur toutes les lèvres, il est difficilement concevable qu'un volet « santé » ne soit pas systématiquement associé à tout projet d'aménagement ou de protection de l'environnement. Pourtant, les bailleurs de fonds interrogés estiment que ce n'est pas de leur ressort ou que l'opération est trop coûteuse !

Les instruments économiques se trouvent trop souvent instrumentalisés en fonction d'objectifs sectoriels ou d'intérêts particuliers. La démarche systémique reste encore une pétition de principe.

Conclusions

L'économie de l'environnement a permis, sans aucun doute, de grands progrès conceptuels et ses acquis ont été importants pour alimenter le débat autour de la conservation de la biodiversité. Elle a connu d'autant plus de succès qu'elle a d'abord été perçue, par les écologistes en mal d'arguments, comme un instrument idéal pour convaincre les gestionnaires de l'intérêt de préserver la biodiversité. Parler le même langage que ces gestionnaires semblait être la meilleure démarche pour les sensibiliser. Mais la mise en œuvre de concepts tels que la valeur des actifs naturels reste problématique et, à l'usage, le recours aux solutions marchandes s'avère beaucoup plus théorique qu'opérationnel, d'autant plus que les controverses sont nombreuses concernant les méthodes d'évaluation économiques et la validité des résultats qu'elles fournissent. Qu'on se souvienne à ce propos des critiques virulentes suite à la publication de l'étude de Costanza *et al.*⁸

L'analyse des conclusions de L'Évaluation des écosystèmes pour le Millénaire montre qu'en matière de biodiversité et d'environnement, l'économie, pas plus que d'autres disciplines, n'a réussi le pari de développer des outils efficaces à l'usage des gestionnaires. Dans les faits, l'appropriation de ces outils par les gestionnaires s'est avérée marginale. Probablement parce que la question est trop complexe, et que le décalage entre la théorie et la prise de décision politique est trop grand.

La gouvernance tomberait à point. Le nouvel éden de la démocratie participative est la voie actuellement proposée pour réaliser ce rêve d'une société raisonnable où les arguments rationnels l'emporteraient sur la recherche du profit à court terme. À voir... lorsqu'on sait que quelques individus peu scrupuleux peuvent compromettre des actions à long terme en toute impunité.

⁸ Costanza, R., d'Arge, R., de Groot, R., Farber, S., Grasso, M., Hannon, B., Limburg, K., Naeem, S., O'Neill, R.V., Paruelo, J., Raskin, R.G., Sutton, P., Van den Belt, M., 1997. The value of the world's ecosystem services and natural capital, *Nature*, 387, 253-260.