



CHRONIQUE

Economie et écologie : histoire d'un échec

BENJAMIN CORIAT | 21/10/2016   

Benjamin Coriat Membre du comité d'animation des Economistes atterrés

Une fois n'est pas coutume, cette chronique sera consacrée non pas à l'actualité mais à de l'histoire longue : celle des relations entre écologie et économie. Sous le titre « La mise en économie de l'environnement », la revue [Ecologie et Politique](#) vient de livrer un passionnant numéro spécial, composé et présenté par Dominique Pestre et Soraya Boudia, deux éminents chercheurs de l'IFRIS¹ qui présentent le résultat de plusieurs années de travaux. Il n'est pas possible de rendre compte du contenu de chacun des articles, mais quelques enseignements majeurs peuvent être tirés.

Le rôle de l'OCDE

Premier enseignement : les grandes agences, nationales ou internationales, ont tenu un rôle primordial pour faire entrer l'environnement dans le langage et l'horizon des économistes. L'OCDE en particulier, a écrit des dizaines de rapports sur le sujet, jouant en la matière un véritable rôle pilote et normalisateur pour les pays membres.

De même, c'est à la RAND (alors laboratoire lié à l'armée américaine), qu'ont été élaborées les analyses en termes de coût/bénéfice. Elles se sont appliquées d'abord à l'eau (en liaison avec les Agences de Bassin), avant de se répandre par le monde comme support de politiques publiques pour la protection de l'environnement.

Pas de consensus

Le second enseignement est que cette affaire des « mises en économie » de l'environnement est l'histoire d'un échec. Et, pourrait-on dire, d'un échec répété au cours du temps ; quoique pour chaque période, les analyses et outils aient été renouvelés.

Si on entend par « mise en économie de l'environnement » la série de tentatives d'économistes (théoriciens comme appliqués) pour élaborer des outils de politique publique

dans le but de préserver les écosystèmes, force est de constater que nous sommes très loin du compte.

Sur l'efficacité relative des différents outils et instruments qui ont été forgés, il n'y a aucun consensus

D'abord, l'absence de prise en compte du réchauffement climatique (que l'on peut considérer comme un indicateur synthétique et général des tentatives conduites) atteste, pour qui en douterait encore, de cet échec. Ensuite, après plusieurs décennies de débats, il n'y a aucun consensus sur l'efficacité relative des différents outils et instruments forgés ou appliqués pour lutter contre ce réchauffement. La taxation (des dispositifs de type pollueurs/payeurs), la réglementation (sous formes d'interdits ou de restrictions), le recours aux incitations et aux instruments de marchés (prix du carbone), ont chacun leurs partisans, qui au demeurant ne s'accordent que rarement sur le contenu détaillé des mesures à mettre en œuvre. Il en ressort le sentiment que tout ce travail porté par les institutions internationales n'a abouti qu'à un bric à brac ; le jeu des intérêts et des lobbys ayant su empêcher qu'un consensus sur des mesures enfin efficaces s'établisse.

Quatre séries de tensions

Quatre séries de tensions expliquent ces échecs. Elles concernent tant les principes des politiques à promouvoir que la nature des outils à appliquer.

La première tension est celle qui se noue entre politiques et instruments privilégiant le *command and control*. C'est-à-dire l'interdiction et la limitation par la réglementation, *versus* la mise en place d'incitations – notamment monétaires et fiscales – afin de susciter chez les acteurs des comportements jugés plus respectueux de l'environnement. Suivant les périodes ou les domaines, les politiques publiques penchent vers l'une ou l'autre de ces politiques.

Les politiques publiques hésitent entre réglementations et incitations

La seconde tension porte sur le traitement des externalités négatives que constituent la pollution et autres altérations de l'environnement. L'opposition ici est entre les visions inspirées de Pigou – qui recommandent de procéder par la taxation – et des visions à la Coase, visant à « endogénéiser » les externalités pour tenter d'en prévenir la venue. Dans cette dernière approche, on cherchera, plutôt que de passer par de la réglementation contraignante et la taxation, à amener les protagonistes à contracter entre eux, pour régler les différends (mettre fin à une pollution...). Le contrat entre personnes libres étant supposé constituer une arme plus efficace que la réglementation et l'imposition de solutions « externes » par la puissance publique.

La troisième tension concerne un point délicat mais majeur. Initialement, la pensée de la maîtrise des questions environnementales reposait entièrement sur la définition d'instruments (la taxation, l'incitation, le contrat, la sanction...) dont on veillait à la bonne application. Mais une tout autre logique s'est ensuite affirmée : celle qu'après tout, il valait mieux laisser les acteurs libres du choix des instruments. Se sont ainsi multipliées les « tables rondes » associant pouvoirs publics, industriels, et mêmes des ONG. La logique qui prévaut est alors celle de « l'engagement volontaire » des acteurs (ce qui a été le cas des engagements pris dans la COP21, par exemple). La définition des instruments elle-même n'entre même plus dans le

champ de la négociation, ou ne le fait que de manière allusive et non contraignante. Ce passage des « instruments » à l'identification et à la promotion des « acteurs » dans la mise en œuvre des politiques constitue un tournant majeur.

S'agit-il de « préserver l'environnement » ou de penser en termes d'écologie et d'écosystèmes ?

La dernière tension, sans doute la plus importante, concerne la qualification même de l'objet des politiques. S'agit-il de préserver « l'environnement » (notion qui a longtemps prédominé et qui a ordonné le choix des instruments et des politiques), ou s'agit-il de penser, non en termes d'environnement, mais d'écologie, et donc d'écosystèmes ? Dans le premier cas, on raisonne sur une détérioration pensée comme locale et identifiable. Par exemple, les déchets déversés dans un fleuve et dont il faut réduire la quantité. Dans le second, on cherche à prendre en considération l'écosystème dans son ensemble : le fleuve, les riverains, les agriculteurs, les nappes phréatiques éventuellement connectées à ce fleuve, les ressources halieutiques qui peuvent être affectées, etc. Cette tension entre « environnement » et « écologie » se reflète dans le fait qu'on se référera plutôt aux ressources et aux outils de la science économique, ou au contraire à celles qu'offre la prise en compte de l'économie d'ensemble d'un système ou d'un sous-système.

Une dérive contemporaine vers le tout marché

La dernière leçon (et non la moindre) a trait aux formes les plus contemporaines – et les plus prisées – du néolibéralisme : la mise en place des marchés de services dits « écosystémiques ».

Sous ce vocable, on désigne la construction d'un vaste marché de produits-services conçus pour permettre à ceux dont les actions (ou les investissements) dégradent des écosystèmes donnés, de « compenser » les destructions occasionnées, en contribuant à rétablir des équilibres dans un autre écosystème. Prenons un exemple, caricatural mais simple : un promoteur installe ses constructions immobilières aux abords d'un étang. Le béton et autres produits toxiques dispensés dans l'écosystème conduisent à la disparition de colonies de flamands roses qui fréquentaient les lieux. L'investisseur pourra compenser cette destruction en « achetant », via une banque spécialisée, trois tigres du Bengale qui seront introduits dans un écosystème qui a vu cette espèce régresser. Les flamands roses disparus ici sont compensés par des tigres supplémentaires introduits là !

Dans cette approche, la nature est entièrement « marchandisée » et devient un terrain de jeu de la finance

Et encore s'agit-il là d'une présentation très simplifiée. Car dans cette approche, la nature, entièrement « marchandisée », ne sert le plus souvent que de sous-jacent à des titres et des valeurs échangés sur des marchés tenus par des banques spécialisées. Chassée par une fenêtre, la finance revient au galop... et cette fois par une porte centrale. La nature n'est désormais rien de moins que son nouveau terrain de jeu.

On peut en sourire, ou serrer les poings. Mais aussi invraisemblable que cela puisse paraître, telle est bien la philosophie qui aujourd'hui prévaut ; et elle est en pleine expansion. Un long article, et ce n'est pas le moindre intérêt du dossier proposé, analyse en détail les nouveaux mécanismes qui se mettent en place autour de ces évolutions.

Comme nous espérons l'avoir montré, on ne perd pas son temps à séjourner dans ce dossier. Pourtant, la lecture achevée, on ne peut manquer de rester sur sa faim. *So what ?* est-on irrémédiablement conduit à penser. Face à tout cela en effet, que faire ? C'est le seul regret que l'on peut avoir à la lecture de ce numéro. Il aurait gagné à s'engager dans la présentation de voies alternatives à celles tracées par l'économisme et le tout marché aujourd'hui suivies.

Penser la nature et les écosystèmes comme des biens communs

Car il existe bien une autre voie. Les réflexions et travaux conduits autour de la nature – et de ses grands écosystèmes (la calotte glaciaire, les fleuves, les océans, l'atmosphère, le climat...), définis et entendus comme biens communs de l'humanité, comme s'efforcent de le faire notamment les travaux inspirés par Elinor Ostrom (et repris par les sommets altermondialistes depuis de nombreuses années), ouvrent en effet à de tout autres politiques publiques que celles décrites dans le dossier de la revue.

Il faut penser les questions écologiques en termes de biens communs de l'humanité

Le sentier qui s'ouvre alors est escarpé. Mais il conduit vers des principes et des instruments qui relèvent d'un autre univers, que celui, forclus, de la seule « mise en économie ». Penser la nature comme bien commun permet de réfléchir en termes de droit d'accès universels à des ressources, (l'eau, l'air, le climat...) qu'il faut garantir et protéger comme telles. L'accent se déplace alors sur des questions de gouvernance partagée, dans lesquelles l'action citoyenne doit avoir toute sa place.

On passe alors de l'économie à l'économie politique. De la recherche d'outils à celle de la définition de droits nouveaux qu'il faut protéger et garantir. Une perspective qui, si elle n'est pas sans embûches, présente l'immense avantage de replacer les communautés d'acteurs et l'action citoyenne au centre de l'avenir. Une révolution copernicienne, en quelque sorte.