



HAL
open science

L' " argument économique " dans l'aide à la décision en politique environnementale et son évanescence

Juliette Rouchier, Yves Meinard

► **To cite this version:**

Juliette Rouchier, Yves Meinard. L' " argument économique " dans l'aide à la décision en politique environnementale et son évanescence. 2018. halshs-01685986

HAL Id: halshs-01685986

<https://shs.hal.science/halshs-01685986>

Preprint submitted on 16 Jan 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L' « argument économique » dans l'aide à la décision en politique environnementale et son évanescence

Yves Meinard
Juliette Rouchier

LAMSADE, CNRS, [UMR 7243], Université Paris-Dauphine, PSL Research University, 75016 Paris, France.

Résumé – Nous analysons des arguments économiques utilisés en aide à la décision en politique publique environnementale. Pour cela, nous appliquons une méthodologie d'étude de cas aux boues rouges de Gardanne et aux politiques territoriales de zones humides. Ces cas illustrent une même pathologie : des aides à la décision prétendent s'appuyer sur la science économique, mais échouent à remplir des critères minimaux de rigueur et scientificité. Ces cas permettent ainsi de formuler des idées que des études ultérieures pourront tester : (i) l'aide à la décision en politique environnementale est un désert de science économique ; (ii) pourtant elle est submergée par le *vocabulaire* économique, ce qui suggère (iii) que la légitimité des politiques environnementales est sapée par des aides à la décision qui, faute d'ancrage scientifique réel, minent toute tentative de justification de ces politiques.

Abstract – In this article, we study various so-called “decision aiding” practices used to design and implement environmental public policies, based on “economic arguments”. We analyse these practices to determine if they truly provide an *aid* to decision-making. We tackle this issue thanks to a case-based inquiry, implemented in two, very different case-studies: the “red muds” of Gardanne, and the territorial public policies devoted to conserve and restore wetlands in France. These cases exemplify practices sharing a similar pathology: they claim to take advantage of economic science, but in fact they are based on fallacious rationales which fail to satisfy even minimal rigorousness and scientificity requirements. We do not claim to produce quantitative evidence that our observation is generalizable. We rather claim that our empirical elements can be used to articulate ideas whose generality should be investigated in future quantitative studies: (i) decision aiding, when applied to environmental public policies, is barely, if at all, based on economic science; (ii) it nevertheless is overwhelmed by economic vocabulary, which suggests that (iii) the legitimacy of environmental public policies is badly undermined by decision aiding practices which, for lack of a robust anchorage in economic science, systematically weaken any possible justification of these policies.

Mots clefs: aide à la décision, politiques environnementales, science économique, arguments, légitimité

Introduction

Ce texte s'intéresse à l' « aide à la décision » en politique publique environnementale. Nous prenons la notion d'aide à la décision en un sens très large, désignant l'appui qui est pris, à différentes étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces politiques, par différents acteurs et sous différentes formes, sur des éléments de connaissance. Nous analysons le recours, dans le cadre de telles « aides », à des « arguments économiques », en vue d'établir si elles méritent, en vertu de ce recours, d'être qualifiées d'*aides*.

Nous traitons cette question empiriquement : dans les faits, certaines activités qui prétendent fournir des aides à la décision en politique publique environnementale s'appuient sur des « arguments économiques ». Ce sont elles que nous voulons analyser.

Nous le ferons par une méthodologie d'étude de cas. Nous traiterons deux cas bien différents : la question des « boues rouges » de Gardanne, et les politiques de gestion des zones humides. Le premier est un cas singulier, que nous étudierons sur la base de données de terrain (observations et enquêtes). Le second est un ensemble de politiques, que nous étudierons d'un point de vue plus théorique en analysant les outils conceptuels qui y sont déployés. En traitant ainsi par des méthodologies différenciées deux cas qui n'ont, de prime abord, comme point commun que le fait qu'ils relèvent tous deux des « politiques publiques environnementales », en un sens très large, nous voulons souligner que les problèmes que nous mettons en lumière présentent une certaine généralité. Ceci étant, nous ne prétendons pas démontrer cette généralité, car notre méthodologie ne relève ni de la méta-analyse ni de l'étude statistique.

Par cette étude, nous souhaitons montrer que, quand des « arguments économiques » sont utilisés, il est souvent douteux qu'il s'agisse vraiment d'argument, dans la mesure où il manque souvent aux considérations économiques mises à contributions la rigueur qu'il est naturel de demander d'un argument. Afin d'étayer ce jugement sur des bases claires et rigoureuses, nous identifions trois dimensions qui rendraient les arguments acceptables pour l'élaboration d'une politique publique et permettraient d'asseoir sa légitimité : transparence, cadrage, pertinence. Parce que ces critères n'apparaissent pas respectés dans les cas que nous allons étudier, nous défendons que les « arguments économiques » impliqués ne sont pas des arguments *stricto sensu*, et que les activités qui les mobilisent ne fournissent par conséquent pas une aide à la décision *stricto sensu*.

La suite de ce texte est divisée en quatre parties. Nous présentons tout d'abord le cadre conceptuel qui est le nôtre (partie 1). Les deux parties suivantes sont consacrées à l'exploration de deux cas d'étude : les boues rouges (partie 2) et les politiques de gestion des zones humides (partie 3). Nous concluons enfin brièvement.

1. Cadre conceptuel

a. Analytique politique : prérequis normatifs

Notre discours dans ce texte assume un positionnement normatif : nous cherchons à évaluer des situations et à produire des recommandations. Il est donc nécessaire de clarifier le cadre normatif qui nous guide. Nous nous référons pour cela à la notion d'« analytique politique », introduite par Tsoukias et al. (2013). Il s'agit d'un cadre normatif qui stipule que toute aide à la décision en politique publique doit : (i) apporter une plus-value démontrable aux décisions, (ii) être fondée sur la science, (iii) être opérationnelle, et (iv) être légitimatrice. Il s'agit clairement et explicitement d'un cadre normatif, puisque l'analytique politique explicite des critères qui ont vocation à permettre d'évaluer *ex post* un processus d'aide à la décision donné, ou d'aiguiller *ex ante* le déploiement d'un tel processus.

Dans le présent travail, nous ne cherchons pas à démontrer le bienfondé de ce cadre normatif. Nous admettons ce bienfondé, qui lui-même dérive simplement du bienfondé de l'*activité* d'aide à la décision politique.

b. Légitimité et argumentation

Nous nous concentrerons ici sur la quatrième exigence de ce cadre : la légitimité. Cette focalisation préférentielle découle du choix de notre objet : l'« argument économique ». En effet, il existe un lien conceptuel fort entre les notions de légitimité et d'argument. L'exposé complet de cette articulation n'est pas l'objet de ce texte. Contentons-nous d'en rappeler les grandes lignes.

Légitimité est une notion d'une grande complexité dont on trouve des explicitations très diverses, inscrites dans des cadres conceptuels eux-mêmes très différents. La figure 1 en présente un éventail partiel mais éclairant pour notre propos. Prenons un exemple : la séquence Aa1 représente une vision qui stipule qu'une politique est légitime si ses résultats sont tels que le bien-être est distribué équitablement.

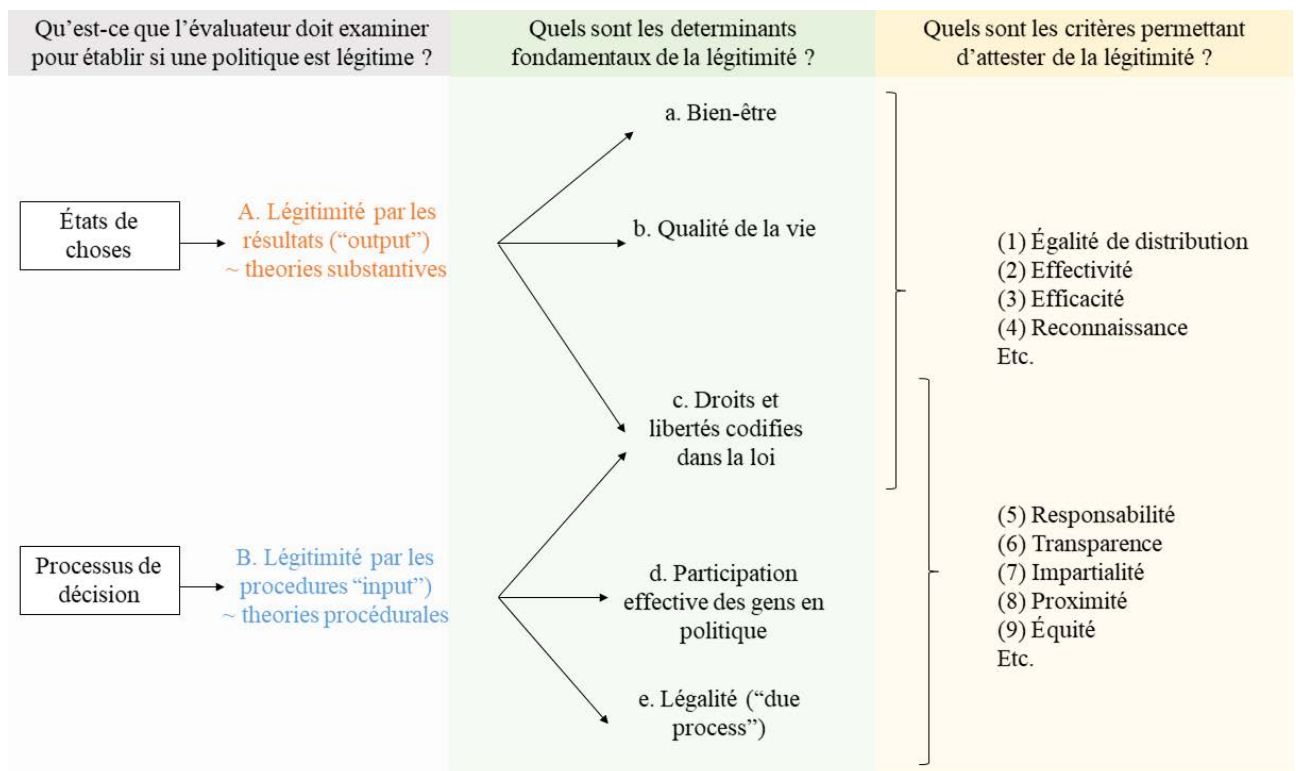


Figure 1. Principales théories de la légitimité (d'après Meinard 2017)

La littérature en philosophie analytique fournit un moyen intéressant de continuer à utiliser la notion de légitimité, sans effectuer un choix fort entre les différentes visions présentées ci-dessus. Ce moyen, dont l'exposition est due à Rawls (1993), Habermas (1994) et Estlund (2008), consiste à ancrer la légitimité d'une politique dans l'acceptabilité des justifications dont elle fait l'objet. La force de cette vision de la légitimité, c'est qu'elle englobe toutes les autres, qui apparaissent comme autant de ressources qui peuvent alimenter des justifications. Dans cette vision, la séquence Aa1 prend la signification d'une justification possible, qui peut s'avérer acceptable ou pas. Si elle est acceptable, alors elle a valeur d'argument qui établit la légitimité de la politique en question.

On voit, par le biais de cette vision de la légitimité, pourquoi le travail sur l'« argument » économique est avant tout une affaire de légitimité : s'il permet de structurer une justification acceptable des politiques environnementales, alors l'« argument » économique est une clef pour leur légitimation.

c. Exigences normatives associées à l'idée d'argument

Il convient d'opérer encore une clarification, qui a trait à la notion d'acceptabilité : qu'est-ce qu'une justification « acceptable » ? Il faut un critère normatif pour remplir cette notion, et nous voulons un critère le plus minimal possible. Nous proposons d'utiliser un cadre d'exigences qu'il apparaît naturel d'associer avec l'idée d'argument.

Ce cadre est composé des trois exigences suivantes :

- E1—Un argument doit être *transparent* : un « argument » qui cache ses failles ou les ignore, ou qui se limite à donner une apparence argumentative à un rapport de force ou à la promotion d'un intérêt particulier n'est pas un argument *stricto sensu*.
- E2—Un argument doit *offrir un cadrage* : un argument éclaire une situation, un fait ou un processus en mettant en évidence une logique, en appliquant une grille de lecture, en faisant apparaître un cas particulier comme une exemplification d'une logique plus générale ou comme l'application d'une théorie ou d'un paradigme.
- E3—Un argument doit être *pertinent* : il n'y a pas d'argument là où il n'y a pas de discussion, pas de position à prendre, pas d'action à entreprendre, et dans ces situations un « argument »

qui ne traite pas de la décision à prendre ou de l'action à réaliser, qui n'est donc pas pertinent, qui fuit la décision, n'est pas un argument *stricto sensu*.

Ce cadre normatif abstrait, nous allons dans les deux parties suivantes le confronter à la réalité concrète de nos cas d'étude.

2. Premier cas d'étude : Les « boues rouges » : emploi vs environnement ?

a. Une question de légitimité dans une crise politique

Le premier cas d'étude abordé est une décision de dérogation sur le taux de produits toxiques rejetés à la mer, qui a occasionné un conflit politique et médiatique, dit « des boues rouges ». Cette pollution est liée à la production de l'usine qui transforme la bauxite en alumine à Gardanne et rejette ses résidus dans la Méditerranée depuis cinquante ans (Loison et Pezet, 2006) grâce à une canalisation de 47 kilomètres qui débouche sur la fosse de Cassidaigne. Des études récentes indiquent que la dispersion des boues rouges s'étend entre Port de Bouc et Hyères (Moreau et Dubuquoy, 2016). Pendant longtemps, ces résidus prenaient la forme d'une boue chargée en métaux lourds (Arsenic, Cadmium, Titane). Un décret datant de 1996 (96-191/44-1994A du 1^e juillet 1996) avait proposé un plan d'arrêt de tout rejet sur une durée de 20 ans. Lors de la création du Parc National des Calanques en 2012 (dit PNCal) dont le cœur de parc marin accueille le bout de la conduite, de nouvelles négociations ont été menées entre l'usine et l'Etat car les retards dans la mise aux normes étaient trop importants. Ceci a amené à une reformulation des exigences de l'Etat, qui ne demandait plus l'arrêt complet des rejets, mais seulement des particules solides (décret 2012-507). Enfin, une dérogation supplémentaire de six ans pour rejeter à la mer au-dessus des seuils admis par la Convention de Barcelone a été accordée fin 2015 (décret 2015-1229) (Barraqué, 2017).

Cette décision suivait la recommandation du Conseil Scientifique du PNCal sur la base d'études éco-toxicologiques, relayée par le Conseil d'Administration du PNCal, ce qui a enclenché une vive polémique. Le Premier Ministre et la Ministre de l'Environnement ont eu un conflit public ; de nombreuses manifestations et réunions d'opposants se sont succédées ; trois films (reportages et documentaire) ont été produits durant l'année 2016 et ont fait passer la contestation de l'échelle locale à nationale, ce qui se manifeste par une pétition en ligne qui est aujourd'hui à plus de 350000 signatures sur Change.org.

Nous avons enquêté en 2016 sur les perceptions du problème par certains acteurs. Une quinzaine d'entretiens formels a été réalisée, enrichie par des observations de réunions et manifestations et des discussions informelles. Les acteurs pertinents pour ce travail ont été choisis parmi : des hauts-fonctionnaires locaux, des opposants au rejet locaux et nationaux, des représentants de l'usine et des scientifiques impliqués dans les comités interdisciplinaires sur l'environnement au sein desquels des connaissances scientifiques relatives à la question ont été produites (en particulier le Conseil Scientifique du PNCal, les Observatoires Homme-Milieu « Bassin-Minier de Provence » et « Littoral Méditerranéen »). Lors des entretiens, une grille d'analyse était proposée, permettant de désigner les autres acteurs pertinents, les options possibles que ces acteurs leur semblaient préférer ou refuser et les arguments qui les poussent à penser ainsi. Ce protocole permettait à la fois de recueillir les arguments des acteurs rencontrés (en entretiens ou en contexte d'interaction scientifique ou politique) et l'image qu'ils se font des raisonnements des autres acteurs.

Durant l'année 2016, il ressortait que l'argument principal qui avait poussé aux décisions politiques était l'argument de l'emploi, vu comme « argument économique ». Déjà, il apparaît implicitement dans la recommandation du PNCal (CS et CA), qui a intégré l'idée que l'usine ne devait pas être fermée et donc ne devrait pas subir une demande trop forte d'investissements pour dépollution. Ce serait aussi pour conserver l'emploi que le Premier Ministre, alors Manuel Valls, a ordonné à son préfet d'autoriser une dérogation, refusant de prendre en compte une opposition assez virulente, ainsi que les arguments de sa ministre. L'argument de l'emploi, une fois mis en équivalence avec les autres types d'argument, est celui qui semblait le plus légitime et qui représentait « l'économie ».

b. Un argument économique valable ?

L'argument qui ici consiste à proposer de contourner une loi environnementale pour préserver des emplois est-il valable selon nos critères?

Déjà il faut noter qu'au cours de la controverse, et en amont de la prise de décision du préfet il y a eu un grand nombre d'expertises commandées à des bureaux d'étude – soit de façon réglementaire, soit du fait de la demande de Ségolène Royal, Ministre de l'environnement qui voulait préciser les connaissances du moment sur les risques sanitaires, soit du fait des opposants à l'usine. De 2014 à fin 2016, onze expertises ont été produites en mer et autour du dépôt de boues à Mangegarri, dont six avec mesures sur site. Or, sur ces expertises, aucune ne porte sur des aspects sociaux ou économiques locaux, ce qui montre qu'aucune analyse sérieuse ou mesure fine sur ce sujet n'a été perçue comme nécessaire dans le processus politique.

Ainsi, plusieurs façons d'aborder le problème apparaissent dans les discours des acteurs et montrent que le simple argument du nombre d'emploi n'est pas très opérant.

- Déjà, l'évaluation du nombre d'emplois liés à l'usine n'est pas claire – l'usine elle-même parle de 450 emplois et 200 chez les sous-traitants (Barraqué, 2017 ; communication de l'usine) ; d'autres y ajoutent une partie des salariés du Port Autonome de Marseille et des transporteurs, par lequel transitent les énormes quantités de Bauxite importée, puis d'Alumine exportée ; il n'est pour autant pas possible de savoir, sans mandat spécial pour récupérer les informations, quelle est la part exacte du temps de travail du Port Autonome qui est concernée par ce transit. Il peut donc s'agir de 650 emplois comme de 1000.
- En outre, loin de tous souhaiter la fermeture de l'usine, certains opposant à la dérogation avaient d'autres idées :
 - o l'un proposait la relocalisation de l'usine sur un autre site, afin de résoudre les problèmes de contrainte foncière qui ont poussé au rejet en mer par le passé - ce premier argument était démenti par d'autres acteurs du fait (entre autres) d'un coût exorbitant, ce coût n'étant pas particulièrement justifié ou documenté ;
 - o l'autre proposait d'avancer encore plus la spécialisation de l'usine de Gardanne, très rare usine au monde à produire de l'alumine de spécialité en Europe, dont le processus de production à partir d'une alumine banale apporte le plus de valeur et ne génère pas l'énorme quantité de résidus incriminés – il s'agirait de ne conserver que la zone « blanche » de l'usine et cesser l'activité de la zone « rouge » (Mioche, 2011). Ce dernier argument était en général adossé à des propositions de développement d'activités économiques « propres » et intégrées, en particulier en prenant en compte les synergies de production d'énergie entre différents équipements industriels du territoire.

Les acteurs portant ces deux derniers arguments tenaient à rappeler que les baisses de tarif de l'électricité (rachetée par EDF) issue de la production photovoltaïque particulière ont fait perdre 35000 emplois en France sans que cela ne dérange beaucoup de représentants politiques, et ils revendiquaient la requalification de la notion d'emplois en « emplois visibles » ou « emplois médiatisés », un concept singulièrement complexe à capter en termes économiques purs.

En parallèle, le « reproche » central fait au traitement de la crise par l'Etat – du côté de militant comme de chercheurs (Barraqué, 2017) – est que le problème de fiscalité n'est pas reconnu. Déjà, l'usine connaît un statut dérogatoire concernant ses taxes de pollution de l'eau – payant 3,5 millions d'euros au lieu de 12 millions, du fait d'un amendement qu'a fait voter un député local (qui, aujourd'hui maire, se positionne très sévèrement contre l'usine).

Une autre analyse très complète, très visible ¹ (mais qui n'a jamais été vérifiée par les chercheurs des comités d'expertise) est présentée par un militant, jeune retraité, ancien comptable chez Bolloré Europe. Il tend à affirmer de façon répétée et récurrente que le découpage de l'activité de l'usine entre plusieurs entreprises permet de nombreuses occasions d'évasion fiscales, en particulier par la

¹ <https://blogs.mediapart.fr/michel-mazzoleni/blog>

mise en déficit des branches dont le siège social est en France, contre d'autres localisées à l'étranger. Si l'on devait faire un geste minimum dans le sens d'une réflexion scientifique économique sur la base de ces analyses, on pourrait évaluer le coût d'un emploi généré par l'activité de cette usine à plus de 10000 euros par an (de taxes non perçues), ce qui correspond à un système de subvention très aidant pour un secteur. Ceci n'a jamais présenté comme tel lors des justifications des choix par le Premier Ministre, ni par le Préfet, l'argument « emploi » restant de façon fondamentale incomplet.

La complexité du calcul à mettre en place pour connaître le nombre d'emploi et le coût marginal (en non-perception de taxe et subventions pour amélioration des techniques) de chaque emploi, cet argument se révèle ainsi particulièrement *peu transparent*, et ne respecte pas du tout le critère E1 que nous avons posé.

A l'inverse, des arguments qui devraient être intégrés dans une analyse « économique » scientifique sont proposés par les acteurs locaux, et peuvent à la fois soutenir l'usine ou critiquer la dérogation qui la protège encore pour 4 ans à compter de maintenant.

Contre l'usine on trouve :

- La dangerosité des produits qui sont dorénavant stockés à terre au milieu de zones habitées – et ont donc un impact sur la santé, et impliquent donc des coûts supplémentaires en termes de dépenses de santé (pris en charge par l'ensemble du corps social) et sur l'activité économique.
- Le fait que l'usine a déjà plusieurs fois dépassé la valeur dérogatoire – ce qui a été remarqué par des visites inopinées de la DREAL mais n'apparaissait pas dans les auto-déclarations de l'usine – signifie que la confiance n'est pas de mise, et que la surveillance des services de l'Etat (coûteuse) doit être renforcée.
- Les activités impactées en aval par la pollution de long terme sont de deux types : la petite pêche – elle n'est pas une activité économique très rentable, mais représente un patrimoine important ; et le tourisme, qui repose entre autres sur ce patrimoine culturel et sur le patrimoine naturel du PNCal.

Pour soutenir le maintien de l'usine, deux arguments peuvent être pris en compte raisonnablement dans une analyse économique :

- Le fait que l'usine a eu à transformer ses savoir-faire dans les années 90, ce qui a occasionné une montée en compétence très forte des ouvriers ; les compétences de dépollution de l'usine sont en outre uniques au monde, et la situation devient donc un laboratoire potentiel (modulo une réflexion sur cet aspect).
- L'alumine technique produite à Gardanne est très utilisée dans des productions d'ordre stratégiques (nucléaire, armement) et le fait que l'usine soit sur le territoire assure une autonomie qui réduit des risques liés à des imports.

En ce sens, on voit que les dimensions économiques à prendre en compte sont bien plus nombreuses qu'un décompte vague d'emplois visibles locaux – l'argument autour des emplois n'a donc pas la vertu de cadrage (E2) qui serait intéressante pour mettre en avant tous les enjeux liés à la décision dans cet espace public.

Si l'argument économique était celui qui semblait le plus central dans la justification de la décision, ce n'était pas celui qui était pour autant le seul légitime pour les acteurs, ni même celui qu'ils auraient eux-mêmes considéré comme pertinent. Si l'on reste dans le domaine purement social, le déni de démocratie, les difficultés de certaines populations à faire entendre leurs droits, l'iniquité de traitement entre les différentes branches productives, le manque de politique industrielle cohérente, étaient des préoccupations très présentes, qu'il serait possible de mieux qualifier dans le contexte. Dans la perspective de pertinence (E3), on peut déplorer l'usage d'arguments qui se situent si loin des préoccupations exprimées – ils ont peu de chance d'établir la confiance du public, et plus encore la légitimité du processus. La hiérarchisation qui postule que des arguments économiques sont premiers dans la prise de décision n'est pas acceptée universellement.

Lors de la prise de décision pour autoriser de façon dérogatoire de dépassement de seuils de pollution pour l'usine, en 2015, nous avons identifié que l'argument économique sous-jacent ou exprimé – l'emploi – ne répond à aucun des trois critères que nous avons avancés :

E1 : Les seules études scientifiques effectuées pour l'aide à la décision sont des études

techniques (comparaison de technologies, sanitaires et eco-toxicologiques) ; l'argument essentiel de l'emploi n'a jamais été correctement objectivé suivant les critères de scientificité minimum de la discipline économique – cela implique qu'il est grossier et ne présente aucune *transparence*.

E2 : Le manque d'études ex-ante par des économistes, tout autant que l'absence d'espace d'échange démocratique n'a pas permis que se fasse une exploration des contre-propositions au statu quo ou la fermeture de l'usine – l'argument de l'emploi, sans production de contrefactuels crédibles, ne suffit pas à *cadrer* le problème en définissant les bonnes limites à l'observation du système de production et son inscription dans le territoire.

E3 : Jusqu'à aujourd'hui, la production experte autour de la controverse des boues rouges, qui a principalement suivi les obligations réglementaires sauf une expertise de l'ANSES demandée par la ministre de l'environnement, ne porte que sur des critères techniques et aucunement politiques ou sociaux, alors que des axes de réflexion autres que la classique dichotomie « emploi – environnement » étaient revendiqués par des opposants (cf Deldreuve, à paraître). L'administration s'est ainsi donné les moyens de ne pas répondre aux arguments des associatifs, ce qui rend peut *pertinente* l'aide à la décision mobilisée par ces expertises et leurs analyses par les commissions ou le Conseil Scientifique du PNCal.

3. Cas 2. Les politiques de gestion des zones humides

Notre premier cas d'étude nous a permis de voir comment un prétendu « argument économique » peut jouer un rôle clef dans la genèse d'une situation dont il serait douteux de dire qu'elle a ainsi bénéficié d'une *aide* à la décision. Cependant, dans ce cas d'étude, l'histoire des événements montre que les exceptions à la règle édictée par la législation et la réglementation ont joué un rôle important à plusieurs reprises.

Nous voulons explorer, dans notre second cas d'étude, le rôle que peuvent jouer des « arguments économiques » dans la structure de la législation et de la réglementation environnementales. Nous analysons pour cela les politiques françaises de gestion des zones humides.

Les zones humides sont définies en droit français dans le code de l'environnement (art 211-1) ainsi que divers textes légaux et réglementaires (article R.211-108, arrêté du 24 juin 2008 modifié par l'arrêté du 1er octobre 2009, etc.). Elles sont ciblées par de nombreuses politiques visant à maintenir la ressource en eau et à remplir les obligations imposées par la Directive Cadre sur l'Eau, via une démarche de gestion des réseaux de zones humides².

a. Des fonctions des zones humides aux services écosystémiques rendus

Ces politiques considèrent les zones humides comme des « infrastructures » réalisant des fonctions et produisant des services. Comme l'énonce une note du SDAGE Rhône-Méditerranée, relative à la gestion des réseaux de zones humides : « L'approche par les fonctions, les services et les usages s'impose désormais » (Duffy et al. 2013, p. 1). Les documents comme cette note préconisent des stratégies de gestion des zones humides basées sur « l'analyse de leurs fonctions effectives et potentielles » (Duffy et al. 2013 p.4). Ce vocabulaire des « fonctions » met en avant la dimension purement écologique et hydrologique de la démarche de gestion envisagée. Pourtant, quelles lignes plus loin dans le même document, il est énoncé que l'« objectif central est de (...) pérenniser les services rendus ou offerts, effectifs ou potentiels, par les zones humides (services écosystémiques) » (Duffy et al. 2013 p.5).

La question qui nous intéresse ici est de savoir si cet usage de la notion de service écosystémique (SE) permet d'articuler des arguments économiques, à même de justifier la politique de gestion des zones humides sur la base de connaissances économiques. Pour traiter cette question, quelques précisions sur ce concept sont nécessaires. Comme le soulignent Jacob et al. (2016, p. 97), il n'existe pas à l'heure actuelle de définition standard de ce concept. Liquette et al. (2013)

² Les zones humides sont également au cœur de débats actuels sur la compensation. Nous ne traitons pas de cette question dans le présent texte.

distinguent trois types d'indicateurs³, qui reflètent selon nous trois manières de comprendre le concept :

- Les indicateurs de capacité mesurent des entités naturelles ayant la capacité de produire des services (ex : quantité de poissons en un site) : de tels indicateurs traduisent une vision des services comme simples traductions des fonctions ou entités écologiques (espèces, habitats). Nous parlerons du concept de service écosystémique comme fonction (CSEF).
- Les indicateurs de flux quantifient un usage humain (ex : quantité de poisson pêché) : ils dénotent une définition des services comme étant des fonctions auxquelles une valeur est donnée par les Hommes. Nous parlerons du concept de service écosystémique comme valeur (CSEV)
- Les indicateurs de bénéfices quantifient une valeur économique (ex : revenu généré par la pêche) : ils traduisent une définition proprement économique des SE. Nous parlerons du « concept économique de service écosystémique » (CESE)⁴.

Puisque notre question est de savoir si la notion de SE permet d'articuler des arguments économiques dans le cadre des politiques de gestion des zones humides, c'est naturellement le CESE qui nous intéressera ici. Notre objet ne sera pas de revenir sur les débats philosophiques sur la notion de SE (Maris 2014), mais de montrer que les références aux SE dans ce cadre ne peuvent pas nourrir des arguments économiques à proprement parler.

b. De l'inadaptation du paradigme des SE pour penser les politiques de gestion des zones humides

Commençons par poser la question de la pertinence que peut avoir le CESE dans le cadre d'une démarche de gestion de zones humides. Pour cela, commençons par souligner que toute gestion de zones humides peut avoir des implications redistributives, c'est-à-dire qu'elle peut induire des avantages et des coûts différentiels pour différents individus et différents groupes. Or le CESE s'avère inadapté pour prendre en compte ces aspects.

Afin d'expliquer concrètement ce que nous appelons « implications redistributives », prenons un exemple concret⁵ : la forêt de Chambaran. Cette forêt est en grande partie une zone humide, qui se place en tête du bassin versant de l'Herbasse (Drôme) (figure 2). Si la forêt de Chambaran subit des dégradations⁶, des répercussions peuvent s'en faire ressentir dans tout le bassin versant, et avoir un impact sur des populations ailleurs sur le bassin versant : c'est cela que nous appelons « implications redistributives ».

³ Le fait que Liquette et al. (2013) parlent d' « indicateurs » montre qu'ils considèrent que ces différents types d'indicateurs capturent un même concept, contrairement à la lecture que nous proposons. Jacob et al. (2016) ne semblent pas non plus voir la nécessité d'une distinction conceptuelle, ce qui les amène à glisser d'un concept à l'autre sans le dire au fil de leur texte. Une idée sous-jacente à notre texte est que, si l'on admet que la confusion conceptuelle est un danger, alors l'usage que ces articles font du concept de SE est dangereux.

⁴ Ce concept n'implique pas nécessairement l'usage d'un étalon monétaire. Il requiert que chaque service puisse être traduit en une mesure de bien-être (« welfare ») qui puisse être agrégée par une démarche de « welfarisme formel » au sens de Fleurbaey (2006).

⁵ Cet exemple est introduit uniquement pour illustrer la notion d'implication redistributive. Il ne s'agit pas de déployer une analyse empirique du même type que celle déployée dans le cas des « boues rouges ».

⁶ Ce secteur est concerné par un projet de CentralPark.

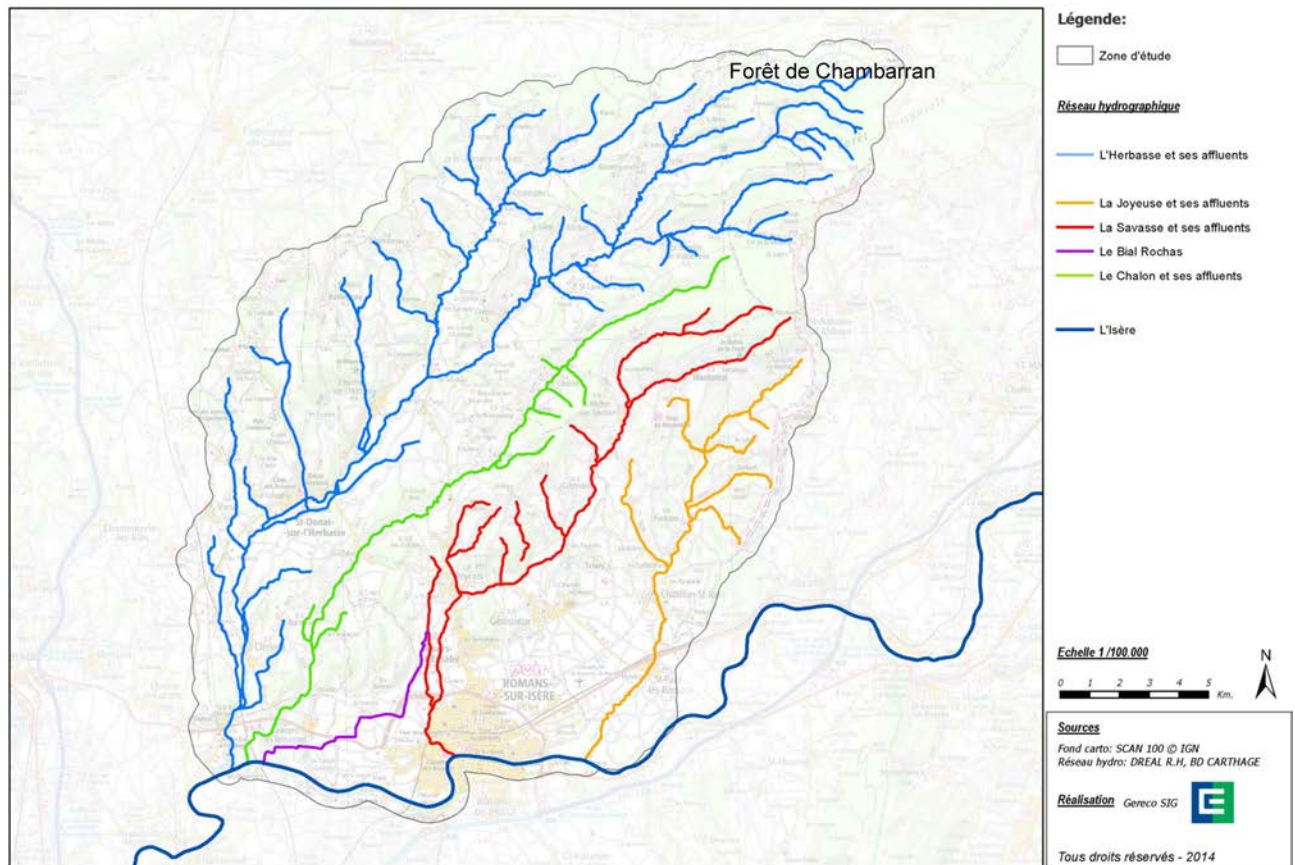


Figure 2 : Forêt de Chambarran et bassins versants associés (GERECO 2015)

D'aucuns voient dans la notion de SE un moyen de prendre en compte de tels effets redistributifs (par ex : CSBI 2015). La question que nous posons est de savoir si une telle analyse des effets redistributifs en termes de SE, si elle s'appuie sur le CESE, est adaptée pour penser les questions redistributives ou si, au contraire, elle handicape nos possibilités de les penser. Pour cela, formulons le problème en termes d'outils : le CESE est un outil pour conceptualiser des situations. Pour savoir s'il s'agit d'un bon outil, clarifions ce qu'est un outil⁷.

Premièrement, un outil est *une intention* objectivée : c'est une chose qui a été créée pour réaliser une certaine tâche que son créateur avait pour intention de réaliser. Par exemple, une masse sert à casser des choses solides. Mais, deuxièmement, l'outil est aussi une *réalité objective*, qui a des caractéristiques objectives, qui ne sont pas toutes le fruit de l'intention et sont plutôt dues aux contraintes objectives de la réalité. Ainsi, une masse est lourde. En plus des contraintes objectives, l'outil est marqué par des *contraintes intersubjectives*, liées à la compréhension qu'en ont les individus : par exemple, certains objets ou gestes ont un sens d'alertes dans certaines communautés.

Sur la base de cette conceptualisation de la notion d'outil, posons donc la question : pour penser les implications redistributives d'une démarche de gestion de zone humide, le CESE est-il un outil adapté ? L'intention initiale objectivée par la création de l'outil CESE a partie liée à l'agrégation interpersonnelle de différents déterminants du bien-être humain dans un indice, pour des fins d'internalisation d'externalités ou d'analyse coûts-bénéfices. Ces utilisations effacent toute question de redistribution. Ainsi, dans l'exemple de Chambarran, si une analyse coûts-bénéfices d'un projet sur la forêt était menée, elle occulterait le fait que tous les bénéfices du projet seront capturés par les promoteurs et par la commune de Roybon, sur laquelle se place la forêt mais qui ne contient qu'une toute petite partie du bassin-versant dont la forêt constitue la tête, lequel bassin-versant subira tous les impacts indirects du projet.

⁷ Nous proposons ici une analyse conceptuelle simple, sans prétendre qu'elle capture adéquatement la richesse des analyses que la littérature philosophique a pu produire sur le concept d'outil.

Mais, pourra-t-on objecter, en vertu de ses caractéristiques objectives et intersubjectives, l'outil peut être utilisé pour d'autres fins que celles qui ont présidé à sa création : de même qu'une masse peut servir à caler un meuble, la notion de SE pourrait servir à comprendre des effets redistributifs. Est-ce réellement le cas ? En utilisant le CSEF ou le CSEV, on peut effectivement reformuler des implications redistributives. On pourra ainsi dire que certains habitants du bassin-versant bénéficient actuellement d'un SE de soutien d'étiage fourni par les zones humides de la forêt. Si le projet détruit ces zones humides, le SE sera perdu *pour ces habitants*. Le CSEF ou le CSEV permettent donc de dire ce qu'on aurait pu dire de bien d'autres manières, en pointant que le soutien d'étiage est une *fonction* qui a de la *valeur* pour certaines personnes ou groupes. CSEF ou CSEV permettent ainsi de formuler des paraphrases, dont on est en droit de se demander quel peut bien être l'intérêt ou la plus-value, si ce n'est de revendiquer sourdement le crédit scientifique dont le CESE peut se prévaloir en vertu de son ancrage dans la science économique.

Or peut-on utiliser le CESE comme on vient d'utiliser le CSEF et le CSEV ? Il est évidemment possible de décliner spatialement une quantification de bien-être, et on pourra se targuer en le faisant d'avoir utilisé le CESE pour rendre compte d'une implication redistributive. Mais ce que l'on aura alors fait, c'est traduire des considérations ayant trait aux fonctions et valeurs dans le langage bien moins riche des évaluations de bien-être, dont la seule plus-value imaginable est de comparer les quantifications, et donc d'occulter la redistribution.

Si l'on veut rendre compte des effets redistributifs, l'usage du CESE a donc un coût élevé mais pas le moindre avantage. Cette inadaptation reflète un postulat de base de toute démarche de calcul welfariste : le postulat de l'innocuité de la distribution (ou postulat d'« endowment conservatism » au sens défini par Meinard et al. 2016). Ce postulat n'est jamais mentionné par les politiques de zones humides. Il n'y a rien d'étonnant à cela car les politiques de gestion des zones humides ne s'appuient en réalité jamais sur des quantifications des SE (voir Laurans et al. 2013), mais plutôt sur les conclusions qui en sont typiquement tirées dans la littérature. Une telle démarche pose question, à trois égards. Premièrement, elle est tributaire de la possibilité de généraliser les résultats des études économiques existantes. Or les quantifications économiques des SE se sont certes multipliées, mais elles restent une base de généralisation limitée. Deuxièmement, quand bien même une telle généralisation serait possible, pour les acteurs de terrain concernés, ce qui compte n'est pas tant de savoir si les zones humides en général apportent des SE, mais bien plutôt de savoir si les zones humides qui les concernent en apportent. Troisièmement, le fait de s'appuyer sur les conclusions d'études économiques rend nécessaire de reconnaître les postulats de ces études, si bien qu'en s'appuyant sur les conclusions des études, la doctrine se condamne à faire siens les postulats qu'elle ignore manifestement.

Notre raisonnement fait ainsi apparaître que le CESE ne peut guère structurer des arguments concernant la gestion des zones humides satisfaisant les exigences E1-E3. De tels arguments seraient non-transparents (contra E1) car, contrairement aux études académiques qui traitent ces questions, ces politiques ne s'approprient pas les postulats de cette littérature. Le CESE peut offrir un cadrage, dans la mesure où il éclaire la gestion des réseaux de zones humides au regard d'une représentation théoriquement élaborée des relations entre écosystèmes et activités humaines, mais ce cadrage apparaît très peu pertinent dès lors qu'on prend conscience de l'importance des considérations redistributives dans les problématiques concernées (contra E3). Qui plus est, il est discutable que ce cadrage en soit vraiment un, dans la mesure où la représentation théorique mise à contribution est fondamentalement quantitative. Si l'on souhaitait se munir de données suffisantes pour appréhender les services écosystémiques fournis par les zones humides (ce que la législation actuelle ne prévoit pas), il faudrait déployer des technologies de mesure, d'étude et de suivi qui sont exclues par les contraintes budgétaires des porteurs de projets locaux (et de leurs financeurs), et qui ne sont pas maîtrisées par les prestataires mobilisables. Dans les faits, les données recueillies s'avèrent très limitées, schématiques et systématiquement ou presque non-quantitatives. Dans la pratique, il n'y a pas de quantification des SE concernés, seulement la croyance en une généralisabilité sans exception des conclusions des études économiques (contra E2).

Il apparaît ainsi impossible d'interpréter les occurrences du terme « services écosystémiques » dans les politiques de gestion des zones humides comme des arguments économiques, respectant les exigences E1-3, impliquant le CESE. Cette conclusion soulève une question, sur laquelle nous clôturerons cette section car elle dépasse notre cadre. Nous avons vu que le terme « service écosystémique » était ambigu : il peut recouvrir ce que nous avons appelé CSEF, CSEV et CESE. Nous avons vu que, dans le cadre des politiques de gestion des zones humides, le CESE est inadapté. Au passage, nous avons suggéré que le CSEF et le CSEV ne permettaient guère que de formuler des paraphrases. On est en droit, dans ces conditions, de poser la question de l'intérêt d'utiliser un terme ambigu, inadapté dans certaines de ses acceptions, et (au regard des éléments partiels explorés ici) sans plus-value évidente dans ses autres acceptions.

4. Conclusions

Nous avons exploré deux cas d'étude très différents, avec des méthodologies elles-mêmes différenciées. Pourtant, nos deux études de cas nous ont permis de mettre en évidence des « aides » à la décision qui partagent une même pathologie : elles s'expriment dans un vocable qui peut prendre et prend souvent un sens économique, mais en réalité elles ne déploient pas d'argument économique *stricto sensu*. De telles « aides » à la décision échouent à participer à la légitimation pointée par l'analytique politique, car elles échouent à nourrir les justifications des politiques qu'elles « aident ». Évidemment, de telles justifications peuvent être nourries par d'autres arguments, non économiques. Nous ne nous sommes ici intéressés qu'aux « arguments économiques » pour montrer leur évanescence.

Nous ne prétendons pas avoir apporté des preuves quantitatives du caractère généralisable de notre constat. Notre méthodologie relève de l'étude de cas, et nous renvoyons à des contributions ultérieures l'examen de sa portée quantitative. Ceci étant dit, si l'on accepte que les études de cas peuvent contribuer à l'avancée des connaissances, on peut voir qu'elles suggèrent quelques idées qui méritent plus ample exploration.

Une première idée est que l'aide à la décision, en politique publique environnementale, apparaît comme un désert de science économique : s'y déploient des « aides » à la décision qui n'ont aucune attache, ni avec le monde académique ni avec les connaissances de la science économique.

La seconde idée est que, malgré cette virginité scientifique, le monde de l'« aide » à la décision en politique environnementale est largement submergé par le *vocabulaire* de la science économique, qui est largement réinvesti pour nourrir des discours qui apparaissent viscéralement ignorants des présupposés des connaissances économiques auxquels ils font référence.

Finalement, ces deux idées en suggèrent une troisième, qui est que les politiques publiques environnementales voient leur légitimité profondément sapée par l'appui qu'elles prennent sur des « aides » à la décision qui, faute d'ancrage scientifique, minent toute tentative de justification.

Ces trois idées ont une portée bien plus large que les seules politiques publiques environnementales. Aussi faut-il souhaiter que la recherche de la solidité des arguments d'aspect économiques soient analysés de façon plus profonde dans la prise de décision publique.

Remerciements

Une partie de ce travail a été financé par le Labex DRIIHM, programme "Investissements d'Avenir" (ANR-11-LABX-0010) géré par l'ANR, l'Observatoire Homme-Milieu du Bassin-Minier de Provence et le CNRS.

Références

- Barraqué B. 2017. Les boues rouges de l'usine Pechiney-Alteo de Gardanne : de l'inertie à la toxicité, du rejet... et du dossier. *Revue Juridique Environnement*, 42 (2), pp 273-292.
- CSBI [Cross Sector Biodiversity Initiative] 2015. A cross-sector guide for implementing the mitigation hierarchy. Available from: (<http://www.ipieca.org/publication/cross-sector-guide-implementing-mitigation-hierarchy>).
- Duffy, L., Simonnot, J.-L., Troffek, S., Chambaud, F. 2013. Elements de méthode pour la définition d'un plan de gestion stratégique des zones humides. Note du Secrétariat Technique du SDAGE. Doctrine « zones humides » du Bassin Rhône-Méditerranée.
- Estlund, D., 2008. *Democratic Authority*. Princeton, Princeton University Press.
- Fleurbaey, M. 2006. On the informational basis of social choice. *Social Choice and Welfare* 21(2): 347-384.
- GERECO. 2015. Hiérarchisation des zones humides sur les bassins versants de l'Herbasse et Joyeuse-Chalon-Savasse. Tome 1 – Inventaire et délimitation des zones humides. Rapport établi pour Valence Romans Sud Rhône Alpes.
- Habermas, J., 1994. *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Vierten Auflage. Berlin, Suhrkamp.
- Jacob, C., Vaissière, A.-C., Bas, A., Calvet, C. 2016. Investigating the inclusion of ecosystem services in biodiversity offsetting. *Ecosystem Services* 21 : 92.102.
- Laurans Y., Rankovic A., Billé R., Pirard R., Mermet L., 2013, « Use of ecosystem services economic valuation for decision making: Questioning a literature blindspot », *Journal of Environmental Management*, vol. 119, p. 208-219.
- Liquete, C., Piroddi, C., Drakou, E.G., Gurney, L., Katsanevakis, S., Charef, A., Egoheh, B., 2013. Current status and future prospects for the assessment of marine and coastal ecosystem services: a systematic review. *PLoS One* 8 (7).
- Loison, M.C., Pezet, A. 2006. L'entreprise verte et les boues rouges. *Entreprises et Histoire*, 45, 97-115.
- Maris, V. 2014. *Nature à vendre*. Paris, Quae.
- Meinard, Y., Dereniowska, M., Gharbi, J.-S. 2016. The ethical stakes in monetary valuation for conservation purposes. *Biological Conservation* 199: 67-74.
- Meinard, Y. 2017. What is a legitimate conservation policy ? *Biological Conservation* 213: 115-123.
- Mioche, P. 2011. Alumine et risques industriels : le cas des boues rouges et des résidus. Aix-en-Provence, CNRS-OHM Bassin Minier de Provence, TOHM, 1, 25 p.
- Moreau, L., Dubuquoy, O. 2016. *Zone Rouge*, Les Films d'ici, France 3 Corse.
- Rawls, J., 1993. *Political Liberalism*. New York, Columbia University Press.
- Tsoukias, A., Montibeller, G., Lucertini, G., Belton, V., 2013. Policy analytics. *Eur. J. Decis. Process.* 1, 115–134.

Textes réglementaires et légaux cités :

Code de l'environnement, article L211-1

(<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220&idArticle=LEGIARTI000006832979&dateTexte=20080226>)

Code de l'environnement, article R211-108

(<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220&idArticle=LEGIARTI000006836803>)

Arrêté du 24 juin 2008 modifié par l'arrêté du 1er octobre 2009

(<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021309378>)