

CONSEIL SCIENTIFIQUE
DE L'AGENCE FRANÇAISE
POUR LA BIODIVERSITÉ

SÉANCE DES 26-27 AVRIL 2018

**DÉLIBÉRATION N° CS/2018-03: REFLEXION ET RECOMMANDATIONS DU CONSEIL SCIENTIFIQUE
SUR L'ECONOMIE AU SEIN DE L'AFB**

Le Conseil scientifique de l'Agence française pour la biodiversité,

- Vu le code de l'environnement, et notamment ses articles L.131-11 et R.131-28 à R.131-34, et en particulier son article R.131-29 ;

s'est autosaisi du projet de rédiger une note sur la place de l'économie au sein de l'AFB , et après avoir valablement délibéré,

D É C I D E

ARTICLE UNIQUE : ADOPTION D'UNE NOTE

La note ci-jointe du Conseil scientifique de l'AFB et intitulée « Réflexion et recommandations du Conseil scientifique sur l'économie au sein de l'AFB » est adoptée.

Le Président
du Conseil scientifique,



Gilles BOEUF

Objet : La présente note a pour objectif de faire un bilan sur l'usage de l'économie au sein de l'AFB et d'en tirer des recommandations pour que celui-ci soit plus adapté aux objectifs de l'agence. Elle est issue d'une autosaisine du Conseil.

Rapporteur : M. Harold Levrel membre du Conseil.

REFLEXION ET RECOMMANDATIONS DU CONSEIL SCIENTIFIQUE SUR L'ECONOMIE AU SEIN DE L'AFB

1. Préambule

- L'économie, en tant que discipline, a en premier lieu un rôle instrumental que l'on peut assimiler à un travail comptable (cf. annexe) – en s'appuyant éventuellement sur des scénarios – permettant de clarifier :
 - quels sont les services écosystémiques et les contextes pour lesquels il est possible de proposer une évaluation monétaire qui a du sens et où se situent les frontières de la monétarisation, tant pour des raisons éthiques que techniques ;
 - combien coûtent les politiques environnementales portées par l'AFB, combien coûtent le maintien de certaines espèces, certaines fonctions écologiques ou services écosystémiques ;
 - quels types de bénéfices génèrent les politiques environnementales portées par l'AFB ;
 - comment développer des analyses multi-critères autour de l'évaluation des services écosystémiques (ou la « contribution de la nature aux populations » comme récemment proposé par l'IPBES) ;
 - comment les coûts et les bénéfices sont distribués dans les populations humaines (enjeux de justice environnementale) ;
 - comment peut-être mesurée la dette écologique à l'échelle de l'Etat, de territoires spécifiques ou d'organisations (entreprises en particulier) ;
 - quels peuvent être les choix les moins coûteux pour des objectifs environnementaux donnés, dans un contexte de moyens limités (impliquant la recherche d'une certaine efficacité de l'usage des ressources de l'agence).
- L'économie, en tant que discipline, contribue par ailleurs à des analyses allant au-delà du simple travail comptable :
 - description des secteurs favorables ou défavorables à la mise en œuvre de politiques environnementales et identification des innovations porteuses de changements systémiques ;
 - évaluation des coûts de transactions liés aux processus de négociation, d'adoption d'accords formels, de contrôle du respect de ces derniers et d'éventuelles sanctions, qui rendent plus ou moins difficiles la mise en œuvre de politiques environnementales ;
 - analyse stratégique des jeux d'acteurs et rôle des institutions dans l'orientation des choix (des consommateurs, des politiques, des entreprises, des associations, etc.) ;
 - évaluation de l'efficacité et de la complémentarité des instruments de politiques publiques (incitatifs, réglementaires et communautaires).

2 - Constats réalisés à partir d'entretiens au sein de l'AFB

- Les secteurs économiques ont un poids important dans la prise de décision mais pas la science économique en tant que vecteur d'information.
- L'économie est souvent mobilisée, en articulation avec d'autres critères, pour obtenir des dérogations en matière de politiques environnementales (risque de coûts disproportionnés de l'application de la politique environnementale en particulier).
- Il existe une demande de la part des agents de l'AFB pour que l'économie révèle des « valeurs » qui pourraient permettre de réaliser des évaluations coûts-bénéfices et des arbitrages « objectifs », fournissant ainsi un « logiciel » pour prendre des décisions.
- Il existe des problèmes de seuil et d'irréversibilité à mieux prendre en compte. Il existe aussi des problèmes de préférences pour le présent nécessitant l'application de taux d'actualisation très faibles voire négatifs.
- La tentation de l'estimation monétaire des bénéfices écologiques liés aux politiques environnementales est aujourd'hui très forte, notamment avec la diffusion de la notion de services écosystémiques qui n'est pourtant pas nécessairement monétaire.
- L'outre-mer soulève des enjeux spécifiques en matière d'économie de l'environnement qui ne sont aujourd'hui pas véritablement pris en compte au sein des politiques publiques et de l'agence : 50% de chômage des jeunes, peu de diversification des secteurs, une économie informelle importante, des usages parfois assimilés à des activités récréatives alors qu'il s'agit d'activités de subsistance.
- Les systèmes d'informations sur les usages de la nature sont limités aux pressions, ce qui ne permet pas d'analyser (ni de comprendre) les usages, les comportements, les motivations ou des effets macro-économiques tels que l'impact sur l'emploi ou sur le bien-être des populations de politiques environnementales.
- Le nombre d'agents au sein de l'AFB dont l'activité principale est de travailler sur les dimensions économiques des politiques environnementales est très faible. Par ailleurs, les agents qui travaillent sur les questions économiques travaillent aussi souvent sur les questions sociales.

3 - Recommandations pour le Conseil d'Administration

- L'économie pouvant proposer des référentiels normatifs qui peuvent aller à l'encontre d'objectifs de conservation, l'AFB doit assumer une position normative par rapport aux objectifs de conservation qu'elle défend.
- Il pourrait être demandé à l'AFB de réaliser les compromis entre enjeux économiques et enjeux de conservation alors que ces compromis sont avant tout de nature politique. Si l'AFB n'a pas vocation à réaliser des arbitrages politiques, elle se doit en revanche de faciliter ces arbitrages par la fourniture de certaines informations économiques qui ne sont de toutes façons que partielles au regard des contextes socio-politiques.
- Il n'est pas pertinent d'avoir recours à des analyses coûts-bénéfices exclusivement monétaires en matière de politique environnementale et d'autres méthodes peuvent utilement compléter ces dernières : analyses multi-critères avec évaluation des bénéfices via des indicateurs biophysiques, d'accès, sanitaires et monétaires par exemple, (cf. tableau et annexe).
- Il est important de fournir une (in)formation aux agents de l'AFB pour qu'il y ait une culture commune sur le sujet de l'évaluation économique, en particulier pour :
 - distinguer « valeurs de l'environnement », « bénéfices sociaux et privés », « évaluation monétaire », « prix de la nature » ;
 - comprendre que l'économie n'est pas la science qui fournirait un « logiciel de prise de décision » ;
 - comprendre les risques associés à l'usage d'analyses coûts-bénéfices « désincarnées » qui peuvent souvent conduire à des arbitrages en défaveur de l'environnement alors que les postures intellectuelles et les conventions méthodologiques sur lesquelles les calculs reposent peuvent être discutables ;
 - rendre plus transparentes les conventions méthodologiques sur lesquelles reposent les estimations monétaires ;
 - identifier les méthodes d'évaluation monétaire pertinentes pour l'AFB (cf. tableau et annexe).
- Il semble important d'établir un dialogue avec les entreprises et les associations (en particulier associations de consommateurs et d'usagers récréatifs) pour comprendre les contraintes et les

objectifs de ces acteurs et aller au-delà de relations fondées sur des logiques de lobbying, dans un esprit d'indépendance.

- Il est important de valoriser les filières économiques fondées sur la nature et d'appuyer le développement de l'emploi et de nouveaux métiers dans ces filières.
- Il conviendrait de réaliser :
 - une évaluation de l'efficacité et de la complémentarité des instruments de politiques publiques (incitatifs, réglementaires et communautaires) vis-à-vis des enjeux environnementaux défendus par l'AFB dans des cadres décisionnels précis ;
 - une évaluation des coûts de transaction liés aux processus de négociation, d'adoption d'accords formels, de contrôle du respect de ces derniers et d'éventuelles sanctions, dans lesquels est engagée l'AFB, pour identifier les facteurs de blocage de la mise en œuvre de politiques environnementales ;
 - une analyse stratégique des jeux d'acteurs (dont l'AFB) et du rôle des institutions dans l'orientation des choix (des consommateurs, des politiques, des entreprises, des associations, etc.) favorables ou défavorables à la biodiversité.
- L'analyse des questions socio-économiques doit être interdisciplinaire (impliquant la sociologie, la psychologie ou l'histoire par exemple) pour comprendre les comportements humains et les relations sociales autour d'enjeux qui lient usages et protection/restauration de la nature.
- Les analyses économiques sont essentielles pour l'outre-mer où il existe un besoin d'adaptation des réglementations, notamment vis-à-vis des politiques environnementales et des situations locales. La mise en place d'une équipe dédiée à ces sujets en Guyane est à saluer.
- Il est essentiel de lancer une réflexion autour de la mise en place d'un système d'information interdisciplinaire en sciences humaines et sociales ou SHS (sur les représentations, les motivations et les usages) au sein de l'AFB, en particulier pour ce qui concerne les activités récréatives de nature.

4 - Rôle du Conseil Scientifique :

- imaginer et concevoir un programme d'information (ou de formation) sur le sujet économique pour les agents de l'AFB ;
- discuter du positionnement normatif de l'agence, notamment pour identifier les outils d'analyse économique les plus adaptés à ce dernier ;
- s'autosaisir de sujets essentiels comme les subventions dommageables à la biodiversité, la compensation écologique, les paiements associés à l'usage d'entités naturelles, les éco-labels, le poids économique des activités récréatives de nature, les nouveaux business de la biodiversité et leurs impacts sur l'environnement (éco-tourisme, restauration/ingénierie écologique, agriculture biologique par exemple), la question du financement des politiques ;
- alimenter le forum annuel biodiversité-économie de l'AFB en gardant un ancrage dans l'économie « réelle », en élargissant le spectre des acteurs mobilisés et en fixant des objectifs concrets pour ce forum (notamment pour faciliter la mise en œuvre de politique environnementale) ;
- prioriser les actions à mener en fonction des secteurs, activités ou dynamiques économiques les plus « impactants » pour l'environnement, mais aussi en fonction des capacités de l'AFB à agir sur ces derniers ;
- aider à la réflexion autour de la mise en place d'un système d'information interdisciplinaire en SHS (sur les représentations, les motivations et les usages) au sein de l'AFB, en particulier pour ce qui concerne les activités récréatives de nature comme il en existe dans d'autres pays et au minimum identifier au moins une sorte de canevas de ce que pourrait être un dispositif de suivi institutionnalisé et pérennisé.

**Tableau: Exemples de différents outils d'évaluation
pour avoir une démarche économique
autour des politiques de protection de l'environnement**

Contexte décisionnel	Exemple d'outil	Intérêt	Contrainte principale
Comptabilité d'entreprise prenant en compte la dette écologique	Comptabilité Adaptée au Renouvellement de l'Environnement (CARE)	Rend visible la dette écologique générée par une entreprise	Adhésion des entreprises au principe
Reporting environnemental d'une entreprise	Analyse de cycle de vie (ACV)	Offre un bilan matière/énergie complet d'un processus de production	Pas vraiment adapté pour la biodiversité
Optimisation écologique d'un projet d'investissement	Analyse coût efficacité (ACE)	Permet de prioriser des projets d'investissement en fonction des coûts et de l'efficacité écologique de ces derniers	Nécessite d'être transparent sur les objectifs écologiques et les connaissances associées
Optimisation économique d'un projet d'investissement	Valeur actualisée nette (VAN)	Permet de faire un choix qui optimise le retour sur investissement écologique évalué à l'aune d'un indicateur monétaire	Nécessité de pouvoir réaliser des évaluations monétaires des services écosystémiques fournis par la biodiversité
Soutenabilité économique d'une exploitation	Maximum economic yield (MEY)	Optimisation économique de l'exploitation d'un stock dans le respect de sa dynamique de renouvellement	Vision à l'optimum de la gestion d'un stock qui est éloignée de la réalité
Evaluation du préjudice écologique lié à un dommage environnemental	Habitat Equivalency Analysis (HEA)	Permet de faire les calculs d'équivalence en nature de services écosystémiques avec l'application d'un taux d'actualisation	Equivalence toujours partielle, dépendante des proxy écologiques retenus
Planification spatiale à l'échelle d'un territoire à partir de la notion de service écosystémique	Investing in Ecosystem Services and Trade-offs (InVEST)	Evaluation de l'impact sur la production de services écosystémiques de différentes stratégies d'aménagement	Disponibilités en données spatialisées
Recherche d'un domaine de co-viabilité économique, sociale et écologique pour un socio-écosystème	Modèle de viabilité Modèle multi-agents Modèle de dynamique des systèmes	Prise en compte de dynamiques systémiques complexes et des problèmes d'incertitudes	Données disponibles pour renseigner les interactions entre les dynamiques sociales, écologiques et économiques
Comptabilité nationale prenant en compte la dette écologique d'un pays	Coût écologique non payé (CENP)	Rend visible la dette écologique macro-économique générée par la production d'un pays	Simplement pour les comptes satellites de la comptabilité environnementale de l'ONU

Annexe: Méthodes et usages des évaluations monétaires

Les évaluations monétaires, si elles sont faites de manière rigoureuse, peuvent apporter des éléments d'information importants. De manière simplifiée, elles peuvent être classées en deux catégories selon leur objectif : évaluer les pertes de bénéfices associés à la dégradation de l'état de l'environnement (1) ; évaluer les coûts associés à des mesures d'évitement et de réduction des dégradations environnementales, mais aussi d'amélioration de l'état de l'environnement (2). Il existe de nombreux rapports sur le sujet de l'évaluation monétaire de la nature et nous ne proposons pas ici un détail de ces évaluations. Soulignons simplement qu'il existe les principales méthodes suivantes :

- les méthodes de préférences déclarées qui consistent à demander directement à des individus d'exprimer leurs préférences pour certaines composantes de la nature, certains services écosystémiques, ou certaines actions en faveur de ces derniers, et de calculer, à partir de ces réponses, des valeurs monétaires pour ces composantes de la nature ;
- les méthodes de préférences révélées qui consistent à reconstituer des valeurs économiques pour des composantes de la nature ou services écosystémiques à partir de comportements observés sur des marchés pour lesquels la qualité de l'environnement joue un rôle important (logement ou activités récréatives de plein air par exemple) ;
- les méthodes fondées sur des fonctions de production visent à identifier la part d'une production marchande qui dépend directement ou indirectement de la qualité de certaines composantes de la nature et ainsi d'en inférer une valeur monétaire (pollinisateurs pour la production agricole par exemple) ;
- les méthodes fondées sur les coûts permettent d'évaluer la valeur d'une composante de la nature ou d'un service écosystémique à partir du coût d'évitement d'un impact sur ces derniers ou du coût de leur remplacement (ex : coûts de remplacement du service écosystémique de filtration d'eau par une station d'épuration) ;
- les méthodes de transferts de bénéfices, qui cherchent à mobiliser des valeurs publiées dans la littérature et de les réutiliser pour les mêmes composantes de la nature ou services écosystémiques dans un contexte différents (ex : valeurs obtenues pour un écosystème corallien en Australie réutilisées pour estimer la valeur d'un écosystème corallien en Floride).

Ces méthodes d'évaluations monétaires seront plus ou moins pertinentes selon les entités ou services écosystémiques que l'on veut évaluer, les moyens disponibles pour réaliser ces évaluations et les acteurs auxquelles elles s'adressent.

Un élément sur lequel il s'agit d'être attentif est celui de l'agrégation de valeurs partielles. Les agrégations de valeurs partielles qui visent à donner une valeur économique totale (VET) à un habitat ou une espèce seront toujours incomplètes, et fondées sur une diversité de méthodes rendant le résultat de ce calcul très discutable. C'est la raison pour laquelle il nous semble indispensable que la pertinence de l'évaluation monétaire des services écosystémiques s'inscrive dans un cadre plus large que sont les évaluations multi-critères. En adoptant un tel postulat on renonce à la commensurabilité des composantes de la nature, à une comparaison entre elles à l'aune de simples indicateurs monétaires, mais aussi à des choix fondés sur la seule rationalité économique, que ces derniers engagent un individu ou la société dans son ensemble. Renoncer à la rationalité économique ne veut évidemment pas dire renoncer à la rationalité qui s'exprime à travers la concordance entre les fins et les moyens. Il s'agit simplement de partir du postulat qu'il n'existe pas d'optimum absolu. Le principal avantage des approches multi-critères est qu'elles peuvent offrir une information synthétique sur une grande diversité de données, de relations et d'objectifs, qui sont assez proches des contextes décisionnels du monde réel. La qualité de la construction de ces outils multi-critères est liée à la participation d'une diversité d'acteurs concernés par les impacts des choix réalisés.

Au regard de ces éléments :

- il est important d'évaluer des services écosystémiques précis délivrés par des composantes de la biodiversité, lorsque l'on procède à l'évaluation, et non pas la valeur totale des composantes de la biodiversité en tant que telle. Adopter ce principe permet d'avoir des discours sur la valeur de certains services offerts par certaines composantes de la nature mais pas sur la valeur de ces composantes en tant que telle ;

- l'évaluation devrait idéalement être destinée à un usager spécifique pour lequel on sait que l'évaluation monétaire en question a du sens, et être inscrite dans un contexte décisionnel précis (cf. tableau) ;
- l'agrégation peut avoir du sens lorsqu'elle ne visera pas à obtenir une valeur économique totale mais à comparer des externalités liées à des usages ou des investissements alternatifs pour lesquels il y a les mêmes incomplétudes d'information ;
- si le recours à des méthodes d'évaluation monétaire d'usages non marchand peut avoir du sens dans certains contextes (importance économique des activités récréatives de nature par exemple), il faut utiliser avec précautions les méthodes déclaratives (consentements à payer) concernant la valeur d'un habitat ou d'une espèce pour elle-même. Les consentements à payer peuvent en revanche avoir du sens pour le calibrage d'une taxe, le paiement d'un prix plus élevé pour un bien dont la qualité environnementale sera plus grande ou encore la mise en place de droits d'entrée pour un espace naturel ; mais l'ambition ici n'est pas de refléter la valeur de services écosystémiques, simplement d'évaluer la pertinence d'une incitation économique.