

L'évaluation environnementale dans les procédures de coordination publique. Quelques orientations

OLIVIER GODARD

OLIVIER GODARD
Économiste,
Directeur de recherche
au CNRS, laboratoire
d'économétrie de l'École
polytechnique,
1, rue Descartes,
75005 Paris, France
Tél. 33 (0)1 46 34 33 15.
Fax. 33 (0)1 46 34 34 28.

Les démarches d'évaluation économique appliquées à l'environnement sont souvent abordées comme un problème de mesure objective des préférences des individus concernant les ressources naturelles qu'ils veulent consommer et l'environnement dont ils veulent bénéficier. Outre leur éventuel intérêt académique, la finalité de ces évaluations est de donner un fondement satisfaisant, du point de vue du bien-être collectif, aux décisions collectives ou publiques qui engagent le sort de ces ressources ou de l'environnement. Cependant, les conditions d'utilisation de ces évaluations dans la prise de décision publique, la teneur et la variété des processus de décision collectifs n'ont généralement pas de répercussions intellectuelles sur la manière d'organiser la démarche d'évaluation elle-même, comme s'il s'agissait de considérations dénuées de pertinence. Les économistes s'en tiennent alors au présupposé que les décideurs publics « devraient » fonder leurs décisions sur de telles évaluations. Il s'agit là de ce qu'on peut appeler les approches positivistes de « révélation de la valeur » (ARV), auxquelles les méthodes d'évaluations contingentes appartiennent. La capacité des résultats de ces évaluations à soutenir l'accord ou au contraire à engendrer différends et controverses, les usages stratégiques qui peuvent en être faits de façon sélective et asymétrique y sont des questions délaissées ou maintenues à l'état de boîte noire, sans effet en retour sur le sens du projet d'évaluation lui-même ou sur les méthodes retenues.

Il me paraît intéressant d'explorer le point de vue inverse en focalisant l'attention sur la place et le rôle d'opérations d'évaluation économique dans les procédures de coordination collective touchant à l'environnement. Il ne s'agit pas ici d'opposer la « réalité » à une « théorie », mais un point de vue, qui conduit à privilégier certaines questions et certaines méthodes, à un autre point de vue qui conduit à privilégier d'autres questions et d'autres démarches, même si l'on en vient alors à utiliser certains des mêmes outils. En adoptant ce nouveau point de vue, il apparaît d'emblée que les outils d'évaluation pertinents vont dépendre des contextes de coordination. Cette dépendance au contexte ne concerne pas seulement les valeurs relatives attribuées, mais également la nature des mises en forme et des équivalences qui font faire sens pour la coordination en jeu. Il peut même se trouver des situations pour lesquelles la coordination adéquate ne passe pas par le recours à une évaluation économique !

Comment traiter de cet effet en retour des contextes de coordination sur les démarches d'évaluation à employer ? Je voudrais seulement poser quelques orientations et idées clés qui me paraissent apporter des bases intéressantes à explorer.

Procéder à une évaluation collective ne consiste pas à rechercher en priorité le consensus sur certaines visions du monde ou certaines valeurs morales, sur lesquelles il est légitime que les acteurs sociaux aient des vues différentes, mais à aider à coordonner les actions respectives de ces acteurs dans un contexte public. L'accord peut alors être recherché sur les règles du jeu ou, directement, sur les actions empiriques elles-mêmes. Il est alors essentiel de pouvoir se référer à des épreuves objectivant les qualités, afin de disposer de résultats qui s'imposent à tous. Comme l'illustre à charge et à décharge l'organisation des épreuves sportives, l'évidence des faits (mais qui donc court le plus vite ?) ne peut être acquise qu'à partir d'équivalences soigneusement définies et contrôlées sur les conditions de l'épreuve et sur les compétiteurs.

L'évaluation collective ne vise pas les perceptions individuelles en tant que telles, mais la coordination des engagements dans un jeu social structuré par des ordres de légitimité¹. En tant que telles, les perceptions individuelles brutes peuvent être récusées sur la base de deux arguments : (a) elles peuvent être fausses, alimentées par des erreurs ou des biais d'information ou encore par de pures croyances ; pour être admissibles dans une évaluation collective, elles doivent d'abord être soumises à des tests minimaux de réalité ; (b) elles peuvent ne pas représenter un ingrédient légitime de la prise de décision collective ; ainsi les « perceptions » s'inscrivant dans des conceptions illégitimes² de la nature ou du rapport à autrui peuvent être récusées lorsqu'il s'agit de fonder la décision publique ; il en va ainsi par exemple des préférences eugénistes ou racistes ou de celles qui valoriseraient la jouissance du spectacle de la souffrance animale.

Ce sont les exigences des situations et procédures de coordination collective qui doivent structurer l'évaluation environnementale et pas l'inverse. Les résultats d'une évaluation donnée ne peuvent pas être crédités d'une valeur de coordination universelle. Le degré de généralité à atteindre dans l'évaluation est une question à arbitrer dans chaque situation de coordination en fonction de la nature même du problème de coordination soulevé (type d'objets, types de sujets, niveaux territoriaux auxquels le problème est posé) ; des différences importantes sont susceptibles d'intervenir entre par exemple le risque climatique planétaire et la gestion locale de la ressource en eau.

Évaluer ne consiste pas à prétendre révéler de façon objective la véritable nature des préférences individuelles, car ces préférences n'ont pas d'existence indépendante des situations ; elles sont construites par les agents en situation. En effet : (a) les limites des capacités cognitives et computationnelles des agents individuels

¹ Je me réfère ici aux différentes « cités » mises en évidence par Boltanski L. et Thévenot L. (1991).

² Est jugée illégitime une proposition violant un des axiomes constitutifs des ordres de légitimité.

excluent en pratique qu'ils procèdent ex ante à une hiérarchisation de toutes les combinaisons possibles de choix a priori envisageables. Face à une nouvelle décision à prendre collectivement, les agents ont donc à construire une position adaptée à la fois au problème et au contexte de coordination. Les méthodes d'évaluation sont des méthodes de construction plus que des méthodes de révélation ; (b) les préférences des acteurs dépendent des rôles qu'ils jouent dans un contexte décisionnel donné ; elles n'ont pas un contenu univoque indépendamment des situations où elles pourraient s'appliquer. D'une façon générale, les évaluations pertinentes ne sont pas celles que les agents élaborent pour leurs décisions privées, mais celles qui sont collectivement construites dans un contexte de coordination de l'action. Or il existe dans les sociétés modernes plusieurs matrices de base pour structurer la formation d'un accord. Les agents ont collectivement à décider de retenir celle qui leur paraît correspondre à la situation et individuellement à discerner ce que sera le prisme commun à travers lequel la situation sera décryptée. Par exemple, la référence aux préférences individuelles égocentriques, c'est-à-dire déployant les singularités personnelles, n'est légitime qu'au sein de l'ordre « marchand ». Pour d'autres ordres, les individus ont à se considérer comme les membres de groupes dont les relations sont marquées par les attributs des dits ordres : citoyens d'une communauté politique, membres d'un groupe patrimonial, serviteurs zélés de l'efficacité industrielle, etc. Une distinction des plus classiques refuse de confondre, par exemple, les préférences du consommateur avec celles du citoyen, bien qu'elles émanent de la même personne physique.

L'évaluation économique au sens usuel du terme (distinguer des coûts et des avantages, rendre comparables ces coûts et ces avantages en référence aux consentements à payer des agents individuels) est un vecteur de coordination qui présente des propriétés intéressantes (référence à l'idée de choix et d'engagement ; inscription de contextes locaux dans une généralité plus large d'intérêts ; souci de la mesure objective selon des méthodes codifiées, reproductibles et potentiellement accessibles à tous les agents), mais spécifiques (une certaine vision du bien commun comme meilleur équilibre possible entre des préférences individuelles ; primat donné à l'individualisme moral comme fondement de l'action publique ; l'environnement réduit de façon utilitariste au statut de bien, etc.). De ce fait elle peut être tout à fait pertinente pour une application directe dans des contextes « stabilisés » qui ne souffrent pas de débordements spatio-temporels et inadaptée à d'autres contextes dominés par les controverses scientifiques et sociales et par la question de la représentation adéquate de tiers absents (« univers controversés »). (Godard, 1996 ; Godard et Laurans, 1999).

La recherche de tests et d'épreuves adaptés aux situations de coordination conduit à envisager une démarche comprenant un certain nombre d'étapes visant à réunir les conditions permettant d'ordonner des valeurs et de faire le tri entre des prétentions contraires.

(i) Caractériser les contextes empiriques et identifier les scènes de conflits et de coordination.

(ii) Identifier les acteurs impliqués dans le processus

d'évaluation et les problèmes soulevés par leurs interactions.

(iii) Caractériser les formes d'intéressement de ces acteurs dans les termes des principaux ordres de justification coexistants dans les sociétés modernes.

(iv) Caractériser la situation à coordonner en termes d'ordres de justification.

(v) Identifier les épreuves légitimes possibles.

(vi) Rechercher en quoi la réalisation d'une évaluation économique peut faciliter directement la coordination ou favoriser l'agencement de compromis entre les ordres de justification sollicités, c'est-à-dire constituer une épreuve efficace dans le contexte de coordination en jeu ; cela comprend notamment une réflexion sur les conventions d'évaluation qui, pour être appropriées, devront être tirées dans le sens de l'ordre de légitimité principal ou du compromis actif : quand on y regarde de près et dans les coins, il y a une manière « civique » de faire du calcul économique, mais aussi une manière « industrielle » ou encore une manière « marchande »...

(vii) Rechercher des issues aux situations à épreuves multiples : (a) par le recentrage sur les épreuves d'un seul ordre de justification ; (b) par la recherche d'épreuves de compromis privilégiant les objets ambivalents, au-delà de l'évaluation économique stricto sensu.

De telles orientations sont certes préliminaires et exploratoires. Elles visent à prendre au sérieux l'insertion des démarches d'évaluation dans ces contextes de coordination multi-acteurs et multi-légitimités que sont devenus les processus de décision dans la sphère publique touchant aux problèmes d'environnement et d'aménagement. Les économistes doivent s'en convaincre : la figure du décideur public unique, rationnel, éclairé et bienveillant, qui engage la collectivité, qu'il représente et régit tout à la fois, au nom d'un intérêt général bien pesé par ses experts-économistes, appartient à une mythologie désuète autant que celle du prince machiavélique, indifférent au bien-être de son peuple et soucieux seulement de se maintenir au pouvoir et de tirer de cette position les plus grands avantages personnels. Incontestablement, la théorie de l'évaluation a besoin de s'articuler à une représentation plus ajustée des processus de décision publique dans les sociétés pluralistes modernes.

RÉFÉRENCES

- Boltanski L., Thévenot L. 1991. *De la justification*, Coll. NRF, Les Essais, Gallimard, Paris.
- Foster J. (ed.). 1997. *Valuing Nature? Economics, Ethics and Environment*. Routledge, Londres, R-U.
- Godard O. 1996. L'évaluation économique comme procédure de coordination dans la protection de l'environnement et de la santé, *Les Cahiers du Groupe Épistémologie des Cindinyques*, (3), Risques, Santé, Environnement : la place de l'outil économique dans la transaction sociale, Paris, décembre, pp. 39-61.
- Godard O., Laurans Y. (in press). Environmental Valuation as Social Co-ordination Devices within Controversial Contexts, in : O'Connor M. (ed.), *Environmental valuation*. Edward Elgar, Cheltenham, Royaume-Uni.