

DES POLITIQUES ENVIRONNEMENTALES CONTRE NATURE ?

Max Falque

L'essentiel des politiques environnementales date des années 1970, largement calquées sur les politiques d'urbanisme progressivement élaborées au cours de la première partie du xx^e siècle et fondées sur le « tout règlementaire ». Il est légitime de s'interroger sur la nécessité de recourir à de nouvelles institutions pour faire face aux nouveaux défis alors que la puissance publique n'a plus ni les moyens ni la légitimité pour demeurer l'acteur principal sinon unique.

« Ce qui est commun au plus grand nombre fait l'objet des soins les moins attentifs. L'homme prend le plus grand soin de ce qui lui est propre, il a tendance à négliger ce qui lui est commun. »

Aristote, *Politique*, Livre 2.

Il demeure indispensable d'avoir une vision d'une politique environnementale plus efficace, moins coûteuse et respectueuse de la liberté. Pour faire face aux nouveaux défis, il convient donc :

- d'abord d'examiner la réalité des concepts, voire des mythes qui sous-tendent les politiques environnementales,

- ensuite, d'imaginer les principes qui pourraient inspirer les nouvelles politiques,

- enfin, de proposer quelques réformes souhaitables mais aussi pouvant être mises en œuvre dans le cadre des contraintes économiques et institutionnelles.

À l'heure actuelle, les politiques environnementales sont largement fondées sur un corpus de certitudes partagées par les media, l'opinion, les associations et les partis politiques.

L'épuisement des ressources

En dollar constant, le prix des ressources premières, y compris agricoles, ne cesse de baisser depuis 1850. La fable de la nécessité d'une « deuxième planète » relève de la propagande.

La population mondiale devrait être limitée ?

Julian Simon* a démontré que l'homme est d'abord une ressource qui a la possibilité de recourir à des technologies et des institutions innovantes pour faire face à la rareté croissante de certaines ressources. Précisons que la population mondiale ➤

*Voir *L'homme, notre dernière chance* - PUF, 1985

Avis d'expert



ELINOR OSTROM
(1933-2012)

« Des dizaines d'années de recherche montrent qu'un éventail de mesures évolutives, complémentaires au niveau urbain, régional, national et international a plus de chance de réussir qu'un accord universel et contraignant, car il permettrait de disposer d'un recours en cas d'échec de certaines de ces mesures. »

Ultime article d'Elinor Ostrom, première femme à obtenir un Prix Nobel d'économie en 2009, paru lors des négociations préparatoires du Sommet de la Terre Rio+20 qu'elle marqua de son empreinte posthume.

* Simon Kuznets, (1901-1985) est un économiste et statisticien américain d'origine biélorusse, lauréat du Prix Nobel d'économie en 1971. Il est considéré comme l'un des principaux contributeurs à la théorie de la croissance économique et comme l'inventeur du concept de PIB (1934).

» devrait commencer à décroître à partir de 2060 et que de toute façon seul l'accroissement du niveau de vie diminue la fécondité.

La croissance économique et l'échange sont-ils défavorables pour l'environnement ?

L'échange et la croissance apportent la richesse aux hommes. La richesse accroît la demande pour la protection de l'environnement et permet à la société d'agir notamment par le recours au progrès technologique ; la courbe environnementale de Kuznets* montre qu'à partir d'un revenu de l'ordre de 10 000 €/an par personne, on observe une amélioration. Le lien entre pauvreté et pollution démontre la nécessité de la croissance.

Devons-nous réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) afin d'éviter un changement climatique global ?

Réduire les émissions de GES est coûteux. Les décisions concernant la charge de ces coûts doivent être prises en fonction des bénéfices attendus par la réduction des émissions. Réduire les émissions de GES n'élimine pas tout risque de changement climatique dont l'importance les causes et les effets sont incertains.

Prendre soin de l'environnement peut-il être confié au secteur privé ?

Le secteur public est confronté au problème de gestion de l'environnement. Réunir les informations pour une prise de décision efficace est coûteux. Les motivations des politiciens et des



bureaucrates peuvent entrer en conflit avec l'intérêt public bien compris. Les solutions privées peuvent être moins coûteuses et plus conformes aux aspirations de la communauté.

Les décisions concernant le futur de l'environnement doivent-elles être prises en se référant au « principe de précaution » ?

Il demeure toujours un risque d'atteinte à l'environnement résultant de l'action de l'homme. Démontrer qu'il n'existe pas de risque est impossible. Il reste aussi une incertitude liée à l'absence d'action qu'ignore le principe de précaution.

QUELQUES IDÉES SIMPLES DOIVENT INSPIRER L'ACTION POLITIQUE

1^{er} principe : Croissance économique et environnement sont étroitement liés

Le concept de développement durable ne peut être mis en œuvre que si les politiques publiques favorisent la croissance non seulement du PNB mais aussi et surtout les revenus des individus. Il faut bien comprendre que les citoyens aisés des pays riches se préoccupent davantage de l'environnement.

2^e principe : Les droits de propriété qui sont au cœur du système économique libéral sont aussi au centre de la protection environnementale

Toute atteinte aux droits de propriété est susceptible d'entraîner des dégâts écologiques. En effet, les droits de propriété privés ou en commun définissent un régime de responsabilité en matière de pollution et assurent un contenu réel au principe pollueur/payeur.



LES PAYS OÙ LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE EST PEU, MAL OU PAS RECONNUE, ne sont pas précisément ceux qui brillent par la défense de la qualité de leur environnement.



DANS DE NOMBREUX PAYS, ici au Brésil, la pauvreté mène à la déforestation, accélérant le processus qui lie pauvreté et dégradation de l'environnement.

Par ailleurs, la propriété permet la vision à long terme et donc la prise en compte des générations futures. Les pays qui ont expérimenté grandeur nature la suppression radicale des droits de propriété ont subi une catastrophe environnementale ; ce furent les cas des pays communistes mais aussi de Haïti et de nombre d'autres dictatures.

« La main invisible du marché est dotée d'un pouce vert. » Al Gore

Le plus grand mérite du libéralisme environnemental est d'avoir compris que les droits de propriété de nature diverse, considérés jusque dans les années 1970 comme un obstacle à la protection de l'environnement, étaient au contraire un atout et une force qu'il convenait de mobiliser. Il s'agit d'un retournement de perspective difficile à admettre sinon scandaleuse pour l'écologisme militant !

Des formes anciennes et coutumières des droits de propriété en commun remarquablement étudiés par Elinor Ostrom (pâturages, eaux, forêts...) méritent toute notre attention et protection. La gestion patrimoniale oblige à la responsabilité et interdit « le libre accès dont la ruine est la destination inévitable » (Hardin).

Au nom de la protection de l'environnement, il est tentant d'accroître au-delà du raisonnable les atteintes aux droits de propriété pourtant garantis par la Constitution, non seulement en

raison de leur efficacité économique mais aussi et surtout comme garant de la liberté individuelle.

3° principe : Faire confiance à l'individu

À la formule de Jean Bodin, qui au XVI^e siècle déclarait « *Il n'y a de richesse que d'hommes* » fait écho le titre de l'ouvrage de Julian Simon *L'homme, notre dernière chance*. En effet, l'homme est le meilleur garant et gestionnaire de la planète pourvu que les incitations de la puissance publique ne soient pas contreproductives. L'État de droit et les institutions protégeant les droits de propriété sont un préalable à la prospérité économique et à la qualité de la vie.

4° principe : Être prudent sinon méfiant en matière d'intervention des pouvoirs publics

La théorie des choix publics a mis en évidence que les objectifs réels des responsables politiques et administratifs étaient souvent plus le pouvoir que le bonheur des citoyens. Ceci est particulièrement vrai en matière d'environnement où l'on doit considérer le long terme et non la prochaine réélection.

Le principe de précaution doit s'appliquer en priorité à l'action de la puissance publique par nature irresponsable. En effet, à la différence des entreprises et des individus, les États fonctionnent de telle manière que ce n'est jamais celui qui a pris une décision qui en subit les conséquences, bonnes ou mauvaises.

5° principe : Assurer une certaine égalité entre les gagnants et les perdants face aux contraintes environnementales

Ceci vaut notamment pour les contraintes inscrites dans les documents de planification physique : il faut reconnaître la réalité de « l'expropriation réglementaire » qui, à la différence de l'expropriation physique, n'entraîne aucune indemnisation. Tous les pays, sous des formes

diverses, ont fait face à ces problèmes avec plus ou moins de succès dans la mesure où il convient de trouver un juste équilibre entre intérêt public et intérêt privé.

QUELQUES PROPOSITIONS RAISONNABLES

Voici quelques propositions dont la mise en œuvre ne devrait pas poser de problèmes idéologiques et financiers insurmontables.

Fiscalité

La protection des espaces de grande qualité environnementale (en raison des paysages, de la faune, de la flore, etc.) devrait bénéficier du même régime fiscal que les monuments historiques, à savoir : déduction pour travaux, exemption des droits de succession sous réserve d'une ouverture au public compatible avec la gestion. La fiscalité est d'ailleurs un véritable couteau suisse qui peut contribuer à la gestion de toutes les ressources environnementales.

Conservatoires d'espaces

En s'inspirant des exemples anglo-saxons du National Trust britannique ou des quelque 2 000 « *land trusts* » des États-Unis, les associations et les propriétaires devraient être encouragés à protéger leurs espaces. À nouveau, la fiscalité incitative (amortissement du don foncier en cinq ans sur l'impôt sur le revenu) devrait rendre inutile l'intervention des pouvoirs publics. Le Conservatoire du littoral doit constituer une exception et non la règle. La protection et la gestion des espaces sensibles seront toujours mieux assurées par des propriétaires et associations que par la puissance publique pourvu que les incitations juridiques, fiscales et financières soient bien adaptées.

Évaluation des décisions publiques

L'étude d'impact sur l'environnement des aménagements et ouvrages rendue obligatoire ➤



L'ASSÈCHEMENT DE LA MER D'ARAL, une conséquence de la politique agricole intensive menée par l'URSS dans les années 60, détournant les eaux des 2 fleuves qui l'alimentaient.

DES QUOTAS DE PÊCHE INDIVIDUELS TRANSFÉRABLES :
une option pour mieux gérer
les ressources halieutiques ?

» en 1978 a été étendue aux plans et programmes par la mise en œuvre de la directive européenne du 27 juin 2001. En effet, on s'est justement rendu compte que les pouvoirs publics sont souvent la cause des problèmes environnementaux et qu'il convient de les obliger à prendre en compte toutes les conséquences de leurs actions. Il faut faire en sorte que les administrations modifient leurs procédures intégrant la protection de l'environnement non seulement dans leurs plans et programmes mais aussi en amont dans leurs politiques.

Évaluation des lois et règlements

Aux États-Unis, on évalue à quelque 200 milliards de dollars par an les coûts cachés des lois et réglementations environnementales. Tout laisse à penser que la situation française est comparable, sinon pire. En effet, toutes les lois et surtout leurs décrets d'application mettent en évidence leurs avantages. Or, la simple modification d'une norme ou d'un procédé peut entraîner des coûts considérables pour les collectivités locales, les entreprises et en fin de compte le citoyen. Ces coûts sont le plus souvent cachés et étalés sur plusieurs années.

Dans la mesure où les droits de propriété sont au cœur de la protection de la nature, de l'économie et de la liberté il paraît indispensable d'évaluer leur juste prise en compte lors du zonage des documents de planification et des études d'impact, notamment celles concernant les politiques, plans et programmes.

Reconnaître le concept de servitudes environnementales

L'ordonnance de juin 1943 interdisant d'indemniser les servitudes d'urbanisme a été *de facto* et par commodité étendue aux servitudes environnementales. Il en résulte non seulement une situation d'iniquité où le protecteur devient le payeur, mais encore des effets pervers sur la localisation des infrastructures (TGV, autoroutes, stations d'épuration, stockage de déchets solides, etc.). Il importe donc d'assouplir ce système qui aboutit souvent à une véritable « expropriation réglementaire » contraire aux principes de notre droit (CC art. 544) et à l'article 17 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*. Une évolution législative s'impose (dont les principaux jalons ont été posés dès 1995 par une proposition de loi de A. Moyne-Bressand, député de l'Isère). Le gouvernement n'a pas donné suite !



Recours aux instruments économiques

Les permis négociables constituent une alternative à la réglementation dans la mesure où ils aboutissent à des résultats comparables, à un moindre coût, en respectant à la fois la liberté et l'imagination de l'industriel. Leur mise en œuvre en matière de pollution de l'air pourrait être étendue au domaine de l'eau (échanges de droit à polluer) du sol (transfert de COS), de la pêche (quotas individuels transférables)...

La demande environnementale n'ayant pas de limites (et en cela analogue à la santé), il ne se passe pas de semaines sans que de nouvelles lois, décrets, règlements, normes ou circulaires ne viennent non seulement limiter les droits de propriété et compliquer la vie des citoyens mais encore appauvrir le pays. Aux États-Unis, pays où, contrairement aux idées reçues, la réglementation environnementale est redoutable et très sévèrement sanctionnée (y compris par de lourdes peines de prison), on a déjà mentionné le coût annuel des réglementations environnementales. Tout le monde désire un meilleur environnement, mais le problème est de savoir comment et à quel prix. En l'absence de bon sens, la loi est trop souvent contreproductive et ses effets pervers à moyen terme excèdent ses bienfaits immédiats.

Suppression et/ou révision du « principe de précaution »

Parti d'un bon sentiment, il aboutit à confier à la puissance publique la responsabilité de gérer les risques technologiques à l'échelle

d'une société tout entière et donc du même coup freiner toute innovation par nature porteuse de risques. Ce choix du conservatisme ne tient pas compte du risque d'interdire des innovations utiles. Les pouvoirs publics et les groupes environnementalistes peuvent ainsi, à bon compte, se présenter comme défenseurs des populations.

Risques naturels (loi du 13 juillet 1982 dite de « Solidarité »)

Cette législation institue une assurance obligatoire pour les risques naturels, dont ceux liés aux inondations. En fait, elle organise une mutualisation des risques mais en déresponsabilisant les propriétaires et les assurances.

- Absence d'incitations pour éviter de construire en zones inondables,
 - Absence de possibilité, pour les assurances, de moduler les primes en fonction des risques réels.
- Dénoncé par Haroun Tazieff, ce texte aggrave en fait les risques, voire les catastrophes humaines.

Politique Commune de la Pêche : introduire les Quotas Individuel Transférables

Pour des raisons idéologiques, la France s'oppose au recours à une appropriation des ressources halieutiques qui a fait la preuve de son efficacité en Islande et dans plusieurs pays du Pacifique. L'attribution de Quotas Individuels Transférables peut, mieux que les règlements et les subventions, arrêter l'épuisement des stocks illustrant jusqu'à la caricature la « tragédie du libre accès ».



LA TEMPÊTE XYNTHIA A DÉTRUIT LE REMBLAI DES SABLES D'OLONNE

en février 2010. La loi « Risques naturels » n'a pas suffi à protéger certaines habitations, bâties en zones inondables.

Limiter la durée de vie des lois et règlement

Les problèmes environnementaux évoluent et changent de nature, par conséquent il faut limiter la durée de vie des réglementations qui visent à les résoudre. Plusieurs pays ont introduit la « *sunset clause* » qui oblige à un examen critique après quelques années, pouvant aboutir à une modification ou à une suppression. Ceci apparaît comme un bon moyen de limiter l'inflation réglementaire !

REPENSER LE CONTENU DES DROITS DE PROPRIÉTÉ

Si la période 1960-1990 a connu une montée en puissance remarquable de la réglementation, les nouveaux défis environnementaux exigent un recours à des outils mieux adaptés. Le tout réglementaire « *command and control* » doit laisser la place à un nouveau mode de gouvernance où le contrat et la négociation associent le citoyen à l'État. On parle alors de « *command and covenant* ».

Un des blocages fondamental et largement invisible concerne la protection des droits de propriété. Ils sont au cœur de la protection de la liberté et les auteurs de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen l'avaient bien perçu. Ainsi l'article 1 précise « *le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression* ».

Pour autant le désamour pour la propriété est une constante de l'idéologie française et cela

remonte au XVIII^e siècle. On connaît Rousseau... mais il est en bonne compagnie. Ainsi Tocqueville cite le *Code de la nature* de Morelli publié en 1755 qui déclare : « *article 1 : la propriété est détestable et celui qui tentera de la rétablir sera renfermé pour toute sa vie comme un fou furieux et ennemi de la liberté* ».

Un siècle plus tard, on en retrouve l'écho dans la célèbre formule de Proudhon « *la propriété c'est le vol* ». Or, cet auteur, père du socialisme utopique, peut-être instruit par les désastres de la Commune, a publié en 1871 *Théorie de la propriété*, ouvrage à propos duquel Raymond Aron écrivait en 1962 : « *un socialiste qui s'appelaient Proudhon, à la fin de sa vie, pensait que la propriété individuelle était la condition nécessaire de l'indépendance de l'individu par rapport à l'État* ».

Au Panthéon du libéralisme, faut-il placer Proudhon en compagnie des grands penseurs libéraux, à savoir Locke, Montesquieu, Adam Smith, Burke, Constant, Tocqueville, Bastiat, Hayek, Aron, Ostrom, Revel et les plus récents avocats du Free Market Environmentalism ?

À ce point, il convient de citer Garrett Hardin qui, dans son célèbre article « *The tragedy of the Commons* » (1968), rappelait que le libre accès à une ressource, en l'occurrence un pâturage communal, entraînait sa destruction et que l'institution de droits de propriété privés était une alternative à l'intervention de la puissance publique.

Elinor Ostrom, prix Nobel d'économie en 2009, poursuivait la réflexion d'Hardin, en démontrant que les ressources environnementales, dont l'eau, pouvaient être gérées à long terme en propriété commune, sous réserve de respect de règles coutumières ou formelles par un groupe homogène d'ayant droit.

Les droits de propriété, sous des formes diverses, et le marché, doivent être réintégrés dans la panoplie des politiques environnementales : il en va de la liberté et de la libre initiative

des citoyens. Le rôle capital des droits de propriété (privés ou en commun) concerne toutes les ressources environnementales, y compris la faune, la flore, l'eau, les déchets, les ressources marines, l'air, les monuments historiques... Faire des millions de titulaires de droits de propriété des alliés et non des ennemis relève du bon sens élémentaire ; encore faut-il que les incitations économiques et fiscales soient cohérentes avec les objectifs recherchés.

Ceci est vrai pour les pays riches, mais encore plus pour les pays en voie de développement : sans droits de propriété privés ou villageois, l'aide internationale se perd dans les sables.

En effet, Hernando De Soto a brillamment démontré que c'est précisément parce que ces pays n'ont pas pu ou n'ont pas voulu établir des droits de propriété formels qu'ils sont incapables d'accumuler le capital nécessaire à leur décollage économique. La propriété, formelle ou informelle est bien au cœur du développement économique et plus encore du processus de civilisation. L'environnement, nouvel horizon de nos sociétés, n'échappe pas à cet impératif. C'est à ce prix que les ressources environnementales et l'économie progresseront de concert. Voilà bien le sens du terme développement durable.

Il est urgent de réfléchir et de proposer car l'environnement est devenu un enjeu politique majeur. S'il existe un champ intellectuel en friche, c'est bien celui d'une écologie de raison et non de passion aux antipodes de « l'écologie profonde » orpheline du marxisme et des utopies socialistes totalitaires.

Cette réforme n'est pas une affaire de budget mais d'intelligence, de volonté et de courage, vertus dont trop de responsables semblent avoir perdu l'usage et même le souvenir !

Écologie... que de crimes les ennemis de la liberté pourraient commettre en ton nom si on choisissait *La route de la servitude* de Hayek ou celle de *La ferme des animaux* d'Orwell ! ♦ M.F.



LA POLLUTION DE L'EAU, fruit de l'ignorance et de l'incapacité d'investir, met en danger les pêcheries et est à l'origine de maladies, et ce sont les pauvres qui souffrent le plus des conséquences qu'elle engendre.