

LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT PAR LA PRIVATISATION ÉCOLOGIQUE : UN PARADIGME POUR LA REFORME ENVIRONNEMENTALE

Fred L. SMITH

Directeur du Competitive Enterprise Institute (Washington)

Cet article propose quelques réflexions sur les thèmes fondamentaux qui ont animé nos discussions ces quelques derniers jours. Comme beaucoup d'entre vous le savent, le Competitive Enterprise Institute a pris une position de chef de file dans la clarification du rôle de la conservation privée, et il conteste l'approche actuelle — politique et réglementaire — de la protection de l'environnement. Notre but n'est pas d'ignorer les valeurs écologiques ni de rejeter nécessairement toutes les lois en vigueur en matière d'environnement, mais de transcender l'État Réglementaire. Comme cette conférence l'a suggéré, nous pensons que la meilleure manière d'atteindre cet objectif consiste à imaginer un programme de privatisation écologique et de multiplier les expériences réussies de gestion environnementale qui, de par le monde, ont abouti dans le cadre d'échanges volontaires et pacifiques.

Mais laissez moi d'abord remarquer qu'à ma connaissance, cette conférence internationale est la première à se concentrer sur la valeur des droits de propriété privée comme moyens de faire avancer de tels buts environnementaux. Et, si nos avis divergent quant à l'ampleur et la rapidité de la privatisation écologique, nous semblons tous d'accord pour dire que la propriété privée peut jouer — et jouera à l'avenir — un rôle plus important dans la protection des ressources de l'environnement.

Il est positif d'examiner ces points de convergence et de divergence. A partir d'un tel point de départ, de bonnes choses peuvent naître.

I. — UN SURVOL

En matière d'environnement, le problème n'est pas d'inventer une autre génération de lois et réglementations, mais de découvrir des procédés nouveaux de façon à étendre les institutions de la propriété privée à la grande variété des res-

sources environnementales contrôlées aujourd'hui par l'État. La raison en est simple : la propriété privée encourage son détenteur à évaluer rigoureusement les utilisations alternatives de ses ressources et à accroître leur valeur dans le temps alors que le processus politique ne le peut pas. Les preuves empiriques sont accablantes : les viviers, les cheptels et les animaux domestiques prospèrent alors que leurs contreparties publiques — respectivement, les pêcheries des océans et la faune — déclinent et sont menacées. Nous savons tous qu'avant la réunification de l'Allemagne, l'Ouest était d'une manière ou d'une autre productif ; l'Est beaucoup moins. Et même en matière d'environnement, l'Ouest était plus propre. Lorsque l'on ignore la protection créative qu'offre la propriété privée, les ressources courent un risque.

Rien de tout cela n'est accidentel. L'évolution et l'extension de la propriété privée a un impact plus important sur la productivité de la terre, du capital, du travail et des autres ressources que n'importe quelle autre invention de l'histoire. En outre, elle permet d'atteindre l'efficacité en divisant le pouvoir et en étendant la liberté individuelle et économique. La propriété privée est une bonne chose, pour l'environnement comme pour l'économie. Notre défi est de trouver les moyens d'étendre les bénéfices de la propriété privée aux ressources environnementales gérées par le biais politique pour autant qu'elles le soient.

Le recours à la propriété privée pour protéger les valeurs écologiques n'est pas une idée nouvelle. Il y a quelques années, j'ai découvert par hasard une série d'essais de John Cordell — *A Sea of Small Boats* — qui traite de la gestion traditionnelle des ressources. L'ouvrage détaille les arrangements souvent créatifs grâce auxquels certaines communautés gèrent les ressources. En effet, ces sociétés ont développé des mécanismes très sophistiqués de possession à long terme (c'est-à-dire de régimes de droits de propriété) de sorte à garantir une « utilisation soutenable » et à protéger l'environnement local. Cordell souligne que les sociétés traditionnelles ont même trouvé des moyens pour créer des droits de propriété sur l'espace ouvert que constitue la mer :

« On peut contempler la mer à partir du rivage comme un étranger et observer une étendue d'eau apparemment vide, sans caractère particulier et ouverte à tous. Mais dans l'esprit du pêcheur, l'image est fort différente. Les paysages marins sont marqués par l'histoire et remplis de noms, de mythes, de légendes et de territoires complexes qui parfois deviennent des domaines exclusifs marqués de droits coutumiers et de propriétaires comparables à ceux que l'on trouve sur la terre ferme. Ce livre concerne... le statut des droits de propriété sur la mer et les territoires de groupes sociaux »

Mais privatiser les ressources naturelles — les libérer de la lourde main des bureaucraties politiques ou culturelles — est rarement chose facile. Hayek remarquait que l'histoire est une fable longue et péniblement lente du progrès du genre humain du socialisme tribal à la propriété privée. Certaines ressources sont loin sur la route de la privatisation ; d'autres ont à peine commencé le voyage. Dans certains pays, l'institution de la propriété privée est solide, dans d'autres, presque inexistante.

II. — L'HISTOIRE DES DROITS DE PROPRIÉTÉ

Le concept de propriété — la façon d'accorder à quelque individu ou groupe le contrôle exclusif d'une certaine ressource — est ancien. Dans le Jardin d'Éden, Dieu a donné à l'Homme le droit d'utiliser et de conserver le Jardin : « ... ». Mais, le fruit de l'un des arbres était le domaine privé de Dieu seul : « ... ». L'Homme a violé ce droit de propriété et fût chassé du Paradis. Ainsi, la leçon fondamentale selon laquelle les droits de propriété sont sacrés et que leur violation doit être sévèrement punie est fondamentale dans la civilisation occidentale.

Les sociétés de chasse et de cueillette

Hormis la Bible, nous ne disposons d'aucun document écrit relatif à la première étape de l'évolution des droits de propriété ; elle eut lieu il y a longtemps, à l'aube de la civilisation, lorsque l'Homme a renoncé à la mobilité du groupe nomade et s'est sédentarisé. Cette évolution a sans doute pour origine le fait que des groupes nombreux vivant dans la même zone et sans grand intérêt à prendre en compte la productivité future des espaces qu'ils parcouraient ont constaté une détérioration constante de la productivité de la terre. Les bandes de chasseurs pouvaient bien piétiner les arbustes à baies pour atteindre les plus savoureuses, tirer les branches des arbres fruitiers, dégrader les sources et les cours d'eau. Les incitations, en régime de propriété collective, sont prendre ou perdre !

À l'heure actuelle, il existe encore des ressources appréciables gérées de cette manière — les ressources marines par exemple. Des règles politiques sophistiquées ont été créées de manière à rationner leur utilisation, mais les droits de propriété restent ouverts à tous. Cette politique n'a pas été un succès. La productivité déclinante des océans illustre bien les effets d'un manque de droits de propriété. Le modèle de Cordell a juste commencé à être exploré (cf. M. De Alessi).

La propriété agraire collective

Une fois fixé, le groupe adopte de nouvelles normes de comportement. Mais des pratiques comme la capture sont évidemment contre-productives dans la communauté sédentaire. Abattre un arbre « sauvage » correspond à une destruction, mais abattre un des arbres de la communauté est insensé. Les normes culturelles devront être modifiées et les sociétés qui adopteront le plus rapidement des règles soutenables prospéreront par rapport à leurs voisines moins perspicaces. En fait, une telle situation démontre que la nature païenne de la société originelle reflète bien la valeur de ces pratiques religieuses. Comment peut-on faire prendre conscience à ceux qui ont longtemps cru au « utilise-le ou perds-le » de la valeur de la préservation ? Une approche est de défier la nature (c'est-à-dire à assigner aux ressources naturelles des attributs divins). Une telle approche est moins utile dans le monde moderne des droits de propriété formels (par exemple, elle rend l'innovation plus difficile), mais les Verts sont certainement attirés par l'éco-paganisme et semblent disposés à défier la nature.

Les règles de propriété collective peuvent fonctionner dans certaines circonstances bien précises : si le groupe est de taille relativement petite de sorte que les coûts d'application des normes sociales est faible (dans les petites communautés, tout le monde sait tout de tout le monde), si la communauté a des valeurs com-

munes (alors, les individus cherchent à utiliser la terre à peu près de la même façon), s'il n'y a pas de groupe « étranger » puissant intéressés par des utilisations alternatives de la ressource, et si les valeurs de la communauté coïncident avec le bien commun de la société traditionnelle. L'essentiel de la conception « romantique » de la communauté traite de ces situations idéales.

L'écueil majeur du communautarisme est le poids qu'il donne à l'une des ressources les plus rares au monde — l'altruisme. Il n'y pas assez de Mère Thérèse dans la plupart des sociétés pour que ce système fonctionne bien. Les individus doivent œuvrer pour le Bien Commun même s'ils ne reçoivent pas de bénéfices spéciaux de tels efforts. Le système de rémunération (la reconnaissance, l'honneur) doit être extrêmement puissant pour motiver les efforts créatifs, pour faire bien aujourd'hui et mieux demain. Aussi les communautés d'utopie sont-elles difficiles à maintenir dans le temps, l'enthousiasme de départ déclinant et l'intérêt personnel se réaffirmant de lui-même.

Du tribalisme collectif au tribalisme privé

Le temps passant, certaines ressources commencent à être déplacées de la propriété collective vers la propriété privée. Au départ, il est probable que cela concerne les outils transportables qui nécessitent et bénéficient directement de l'attention individuelle. Mais, de manière progressive, le mouvement peut s'étendre dans certains cas aux animaux et même à la terre. Les sociétés, même traditionnelles, semblent adaptables, c'est-à-dire capables d'adopter de nouveaux arrangements institutionnels quand les conditions l'imposent.

Les travaux de Demsetz sur le Canada du XVII^e et XVIII^e siècles étayaient cette thèse. L'essor du commerce des fourrures, en raison de la demande venue d'Europe de peaux de castor, eut un impact significatif sur la gestion, par les Indiens Montagnais, de leurs territoires de chasse. Avant que ne se développe le commerce des fourrures, la terre était propriété collective. Chacun pouvait à chaque instant s'approprier n'importe quel animal. Avec l'avènement du commerce des fourrures, la valeur de la peau de castor crût de manière significative. Par conséquent, la chasse s'intensifia, menaçant la population de castors. Afin de la préserver tout en continuant à en tirer profit, les Indiens instituèrent la propriété des barrages de castors. Lorsque l'un d'eux était découvert, il était revendiqué et marqué. Ces terrains de chasse devinrent stables et donnèrent lieu à des pratiques de conservation élaborées. Par exemple, les familles divisaient leurs terrains de chasse en zones et n'en exploitaient qu'une seule chaque année.

Pendant près d'un siècle, ce système de propriété privée, bien qu'informelle, sur les castors fonctionna bien. Sous les nouveaux arrangements institutionnels de propriété privée, les castors étaient chassés de manière « soutenable ». Les scientifiques d'aujourd'hui ont eu tendance à négliger les exemples foisonnants de solutions privées créatives qui se sont développées dans de nombreuses sociétés. De telles recherches permettent d'obtenir un ensemble varié de cas qui peuvent peut-être appliqués à nos problèmes actuels.

Du tribalisme privé (droits de propriété informels) au globalisme privé (droits de propriété formels)

Dans une communauté de petite taille, les droits de propriété comme arrangements informels définis et protégés par les normes culturelles locales, peuvent survivre longtemps. Mais, au fur et à mesure que cet îlot se fond dans l'économie

globale, des demandes externes à la tribu — et donc étrangères au système tribal de gestion des ressources — seront formulées. Si ces pressions ne peuvent être « internalisées » de manière pacifique — en autorisant, par exemple, les outsiders à faire une offre pour les propriétés concernées, offre qui pourra être acceptée ou non — elles seront susceptibles d'engendrer la guerre, le vol ou l'expropriation politique. Ces tendances ont toutes été vécues d'un point de vue historique par les peuples indigènes ; dans le monde moderne, elles deviennent de plus en plus fréquentes lorsque des agriculteurs ou autres ruraux constatent que l'État central, soutenu par les groupes de pression écologiques, confisquent leurs droits. Le défi consiste à créer un mécanisme pour étendre le système ancien, à en préserver les forces tout en laissant ouverte la possibilité, pour les outsiders, de procéder à des échanges volontaires.

Cette tâche est difficile en régime de droits de propriété informels ; l'absence de titre écrit et de normes culturelles communes quant à la définition et l'utilisation des possessions peuvent rendre les transactions très coûteuses. La rencontre des volontés est extrêmement difficile de par le manque de confiance — personne ne souhaite abandonner un système qui fonctionne assez bien pour un autre qui peut complètement échouer. Après tout, des voisins qui partagent vos valeurs sont précieux ; il est plus facile de fonctionner avec eux. Aussi quelque chose doit-il compenser ce risque. Trop souvent, le monde extérieur peut ne pas comprendre ou apprécier les règles de propriété internes.

C'est exactement ce qui s'est produit dans l'exemple des castors. La venue des Anglais sur le territoire des Indiens — non pas en tant que marchands nomades, mais plutôt comme résidents permanents — a engendré un conflit culturel. Les droits de propriété informels n'avaient pas de légitimité aux yeux des « étrangers » anglais, et le système judiciaire canadien n'est pas parvenu à les faire respecter. Avec le retour de la vieille politique du « utilise-le ou perds-le », la population de castors a lentement décliné.

III. — LES DÉFIS ACTUELS

Notre défi consiste à inventer des procédés pour étendre les droits de propriété formels tout en respectant le réalisme du système informel qui a bien fonctionné jusqu'à aujourd'hui, et non d'imposer par le haut un système artificiel de droits de propriété. A l'heure actuelle, une telle entreprise est difficile car la ligne de partage entre la propriété publique et privée est devenue de plus en plus floue. En Europe et aux États-Unis, l'utilisation de la propriété privée a été sujette à la réglementation lourde de l'État jusqu'à un point tel que de nombreux droits traditionnels associés à la propriété privée n'existent plus. Comme l'a précisé E. Brubaker, le problème n'est pas que la propriété privée et la Common Law se sont révélés inadaptées, mais plutôt que de telles dispositions pro-environnementales ont été évacuées. Le système politique a été manipulé pour légitimer les torts causés aux propriétaires privés.

La privatisation se heurte à de multiples problèmes : manque de confiance, manque de consensus sur l'identité de ceux auxquels les titres devraient être donnés, ou sur les droits qui devraient être transférés, ou encore sur le degré de contrôle de l'État sur les terres nouvellement privatisées. Personne ne désire engager une transaction à moins d'être certain que le processus aboutira de façon satisfaisante.

Il convient de remarquer que de tels problèmes ne sont pas propres au seul domaine de l'environnement. Des embûches similaires frappent la capacité de vendre ou d'acheter n'importe quelle propriété. Cependant, dans beaucoup de cas, une grande variété d'institutions s'est développée pour résoudre ces problèmes et fournir des garanties à chaque étape du processus. Par exemple, lorsqu'on achète une maison, la propriété est évaluée (souvent par l'acheteur et le vendeur), une recherche de titre est entamée (pour s'assurer que la maison est bien possédée par le vendeur), une assurance sur le titre est achetée (pour s'assurer que, même si une erreur survient, l'acheteur n'en sera pas affecté), des notaires sont désignés pour superviser la transaction dans son ensemble, et un système sophistiqué d'acomptes est établi pour s'assurer que les fonds ne seront pas transférés tant que l'on n'est pas sûr que le bien le sera également. Dans le domaine de l'environnement, de tels mécanismes commencent juste à se développer.

Un exemple américain : Dans son ouvrage « *Public Lands and Private Rights* » R. Nelson affirme que de nombreux utilisateurs de terrains publics en sont devenus les propriétaires de fait. Il retrace ainsi l'évolution de ces droits de propriété : à l'origine, une ressource est ouverte à tous parce qu'elle n'est pas rare. Son utilisation allant croissant, un problème de rareté se crée de sorte qu'il devient avantageux d'en limiter de quelque manière l'accès. Au siècle où nous vivons, cette restriction a souvent été obtenue par la réglementation. Généralement, l'État a distribué des permis aux utilisateurs historiques de la ressource, qui se sont alors transformés en groupe de pression organisé s'opposant à toute tentative de modifier l'affectation initiale des ressources. L'étape suivante consiste à obtenir le droit légal de transférer ou de vendre le nouveau droit de propriété. En général, ces transferts sont conditionnels, mais il devient éventuellement possible de vendre les droits sans aucune restriction. L'étape finale survient lorsque l'État transfère tous les droits d'utilisation à l'utilisateur et cesse toutes ses activités réglementaires.

Une telle évolution des droits de propriété s'est produite dans le cas des pâtures fédérales. Cela fait maintenant près de 60 ans que les fermiers les utilisent. Au départ, l'État distribuait des permis et prélevait un impôt qui autorisait les fermiers à utiliser les pâtures. Ces autorisations sont devenues la propriété de ceux qui les détenaient et sont aujourd'hui transmissibles. Elles sont d'ailleurs régulièrement transférées lorsqu'une ferme est cédée. Les fermiers les ont aussi vendues en tant qu'actifs indépendants ou les ont temporairement louées selon des restrictions minimales. L'évolution des droits de propriété sur les pâtures fédérales a atteint sa presque totale maturité. L'étape finale consisterait, pour le gouvernement fédéral, à transférer pleinement aux fermiers le droit de disposer et d'utiliser les pâtures sans qu'ils soient assujettis à la réglementation.

Il existe de nombreux autres propriétés fédérales à l'intérieur desquelles les droits d'utilisation ont évolué jusqu'au point où ils peuvent et devraient être transférés aux utilisateurs. Nelson a fait remarquer que le *Sierra Club*, la *Wilderness Society* et la *Audubon Society* contrôlent en fait l'utilisation des terres désertiques. Si la propriété se définit par le contrôle dans l'utilisation, alors ces organisations possèdent déjà les déserts et, logiquement, la prochaine étape serait de les leur transmettre.

Un autre exemple d'évolution des droits de propriété concerne le Pérou. Dans un ouvrage majeur, l'économiste péruvien H. De Soto a examiné la façon dont les Péruviens ont poursuivi leurs activités économiques en dépit des contrôles rigoureux de l'État. En fait, les péruviens ont créé des droits de propriété informels bien qu'ils soient incapables de remplir les exigences de la réglementation intransigeante et de payer les coûts exorbitants nécessaires pour obtenir un titre légal.

« Dans le Tiers-Monde, l'exode rural massif de ces cinquante dernières années n'est rien autre que l'émergence spontanée, non contrainte, de la propriété informelle : un processus qui impliquera une formalisation si cette énergie doit se transformer en une économie de marché prospère et organisée ». Les sociétés peuvent survivre en dépit des interventions de l'État en se tournant vers le marché noir ; dans le monde entier, les exemples de cette sorte sont multiples.

Mais De Soto remarque que le gouvernement péruvien semble incapable de comprendre ce système informel et cherche plutôt à imposer un système que les paysans n'utilisent pas et en lequel ils n'ont pas confiance.

Les droits existent mais les moyens de les intégrer dans une économie moderne formelle n'ont pas encore été créés. Par conséquent, ni les valeurs économiques ni les valeurs écologiques ne sont bien gérées dans la plupart des régions du globe.

*

* *

Cette conférence a permis d'engager un dialogue entre les nord-américains et les Européens, entre les économistes et les juristes, entre les libéraux classiques et les modernes, entre les universitaires et les propriétaires et/ou les hommes d'affaires. Il s'agit d'un dialogue tardif. Nous sommes tous concernés par les droits de propriété et leurs relations avec les problèmes environnementaux. Cette conférence constitue un premier pas important et nous devrions commencer à travailler davantage ensemble dans le futur.

Il y a quelques années, je donnais une conférence en ex-Union Soviétique et j'expliquais que le modèle américain de protection de l'environnement — consistant à tout réglementer — était extrêmement coûteux, qu'il nécessitait une bureaucratie importante et puissante et qu'il était très vulnérable aux pressions politiques (c'est-à-dire privilégiait les intérêts spéciaux plutôt que l'intérêt général). Je leur ai suggéré de rechercher une nouvelle approche, que, puisqu'ils s'embarquaient dans un effort massif de privatisation de leur économie, ils devaient fournir un effort similaire en matière d'environnement. Je résumais mes remarques en expliquant que le modèle politique n'est pas nécessairement sage — qu'ils sont tous des individus devant réaliser qu'« il n'est pas nécessaire d'être un Rouge pour être un Vert ».

La privatisation écologique est une idée nouvelle. Cependant, elle consiste à retourner à une pratique ancienne et efficace. Nous devons l'explorer davantage si notre but est de faire passer nos idées. L'essentiel du travail reste à faire ; le fait que la privatisation écologique réussisse (comme je le pense) ou échoue (comme le pense H. Jacobs) dépend en grande partie de ce que nous ferons après avoir quitté cette conférence.

Fred L. SMITH