

LA QUALIFICATION DES DROITS DE PROPRIÉTÉ COMME « ORDNUNGSPOLITIK »

LE CAS DE LA PROTECTION
DE L'ENVIRONNEMENT *

Andreas RENNER

Directeur de Recherche, Walter Eucken Institut (Fribourg)

*J'avertis d'abord que je prends le mot de **propriété** dans le sens général, et non au sens restreint de **propriété foncière**. Je regrette, et probablement tous les économistes regrettent avec moi, que ce mot réveille involontairement en nous l'idée de la possession du sol.*

Frédéric Bastiat, 1848/1993, p. 108

I. — DROITS DE PROPRIÉTÉ, ENVIRONNEMENT ET « ORDNUNGSPOLITIK »

En général, les économistes acceptent l'idée que la pollution de l'environnement résulte d'une mauvaise définition des *droits de propriété*.

Cette affirmation préliminaire est souvent reformulée de manière légèrement différente et, je pense, incorrecte : la pollution serait la conséquence de l'absence de *propriété privée* sur l'environnement. Ainsi l'accent se déplace de la « spécification des droits de propriété » vers « le droit à la propriété privée ».

L'appropriation privée des biens environnementaux — c'est-à-dire de la terre et des ressources naturelles — est ainsi présentée comme la solution de premier rang aux problèmes de l'environnement en général. Le raisonnement qui sous-tend cet argument peut facilement être illustré : un lac de pêche sera surexploité s'il constitue un bien public (dont l'accès est libre) ; et il sera exploité seulement jusqu'à

* Je remercie pour leurs remarques judicieuses : K. Greulich, W. Gräfn von Klinckowstroem et J. Lange von Kullessa.

un seuil de renouvellement soutenable (1) si il est un bien privé. En effet, alors que, dans un lac public, les pêcheurs maximisent leur propre capture de poisson, le propriétaire privé d'un lac est concerné par la protection de sa source de revenu, à savoir la population de poissons. La traduction politique découlant de cette analyse est de privatiser les biens publics environnementaux chaque fois que cela est possible.

Or, pour une grande partie des problèmes environnementaux, l'interprétation spécifique du concept de « droits de propriété » présenté ci-dessus est trop étroite pour être appliquée. Il est suffisant pour des cas où la société fait face à un problème de rareté d'une *ressource naturelle isolée* — le poisson par exemple. Mais la plupart des problèmes environnementaux actuels ont à voir avec la stabilité de *systèmes écologiques complexes* sources de biens publics tels que la bio-diversité ou la clémence du climat. Ces biens publics ne peuvent faire l'objet de marchés et ne seront donc pas offerts par des propriétaires privés, et ce quel que soit leur degré de rareté. Pour résoudre ce type de problème, je suggère une définition extensive des droits de propriété en les concevant comme des règles définissant l'ensemble des options disponibles pour l'action individuelle. Il convient de remarquer que les droits ne peuvent être discutés indépendamment des contraintes. En matière de protection de l'environnement, cela signifie que, parmi l'ensemble des droits de propriété, il y a des règles qui contraignent l'action individuelle sur la nature. Une politique de l'environnement fondée sur les droits de propriété consiste alors en une politique de mise en place de règles. C'est ce que les économistes allemands appellent « *Ordnungspolitik* » — une politique de façonnage institutionnel.

Il sera montré dans cet article que seule, selon moi l'approche par les droits de propriété est fructueuse en matière de protection de l'environnement, à condition d'être entendue comme « *Ordnungspolitik* ». La structure de ce texte est la suivante : est d'abord présentée l'idée ordo-libérale d'« *Ordnungspolitik* » et des critères d'évaluation des options politiques en sont déduits (II) ; les différentes options politiques de définition des droits de propriété sont alors évaluées (III) ; enfin, une approche alternative au problème des droits de propriété et de l'environnement est soumise à discussion (IV).

II. — L'IDÉE ORDO-LIBÉRALE DE « *ORDNUNGSPOLITIK* »

La notion de « *Ordnungspolitik* » a été introduite dans la première partie comme une politique du façonnage institutionnelle. Il est clair que tous les façonnages des règles légales ne produisent pas des résultats désirables. Ainsi, les deux questions qui suivent seront traitées dans cette seconde partie : d'abord, quel est l'avantage comparatif de l'*Ordnungspolitik* sur les politiques alternatives plus interventionnistes ? Ensuite, quels sont les critères de qualité d'une *Ordnungspolitik* ? La réponse à la première question sera fondée sur les travaux de Walter Eucken (1891-1950) ; la seconde, sur ceux de Friedrich August von Hayek (1899-1992).

(1) Il n'y aura pas de prélèvement de poisson supérieur à la capacité de régénération de telle façon que la population de poissons demeure constante.

Walter Eucken a souligné que, ni un État fort au gouvernement non contraint, ni un système politique faible au gouvernement inerte (« économie de laissez faire » / « *Nachwächter-Staat* ») ne constituent des formes d'organisation de la société souhaitables. Un gouvernement non contraint est inconciliable avec le principe de liberté individuelle puisqu'il peut intervenir dans toute la sphère de la vie privée ; un gouvernement inerte ne parviendra pas à prévenir le pouvoir de monopole privé croissant qui mine la souveraineté du consommateur. Selon Eucken, le rôle du gouvernement devrait se limiter à l'*Ordnungspolitik*, à offrir un cadre de règles cohérent. De cette manière, un maximum de liberté individuelle est garantie (aucune intervention directe n'a lieu) et les anticipations se stabilisent mutuellement (par l'instauration des règles). Maintenant, le défi consiste à intégrer des objectifs environnementaux dans le cadre institutionnel afin de se prémunir contre l'instabilité de nature écologique et socio-économique.

Fredrich August von Hayek conclut comme Eucken que la meilleure façon d'atteindre des objectifs politiques est l'*Ordnungspolitik*. Hayek souligne les problèmes dus au savoir limité pour des interventions politiques rationnelles dans des sociétés complexes. La connaissance des motivations individuelles qui sous-tendent les millions de transactions du marché (formant un « ordre spontané » des actions) ne peut être possédée par un seul. L'issue du marché ne peut donc être planifiée. Mais, pour que les marchés fonctionnent, un ensemble commun de règles est nécessaire (« règles de juste conduite »). Ils ne fonctionnent plus lorsque les décisions décentralisées spontanées sont remplacées par des interventions politiques planifiées. De ceci, Hayek conclut que l'*Ordnungspolitik* devrait être fondé sur des *règles générales, abstraites, non finalisées et applicables à un nombre de personnes et de cas inconnu et indéterminable*. Cela s'applique également à la définition des droits de propriété. Il souligne aussi que l'*Ordnungspolitik* est elle-même confrontée au problème du savoir. Des institutions sociales efficaces ne peuvent être façonnées ; elles émergent d'un processus évolutif d'essais et d'erreurs. L'action politique devrait, au pire des cas, être limitée à des changements mineurs du cadre institutionnel.

III. — L'ÉVALUATION DES OPTIONS POLITIQUES

La définition des droits de propriété sur l'environnement relève de l'*Ordnungspolitik* car le rôle de l'État se limite à mettre au point des règles (abstraites et générales). Cela s'applique à la privatisation d'un bien public environnemental (par exemple, un vivier public) de la même manière qu'à la réglementation de son utilisation (par exemple : « Réserve à la Pêche »). De plus, les économistes de l'environnement ont développé des instruments variés pour spécifier les droits de propriété. Trois d'entre eux seront présentés.

Les *permis d'émission transférables* définissent les droits d'utiliser l'environnement naturel comme un lieu d'émission. Le rôle de l'État est limité à l'instauration d'un marché et à spécifier les droits de propriété, c'est-à-dire à limiter les émissions totales (et leur taux de diminution). L'instauration de *règles de responsabilité environnementale* et l'*interdiction* d'utiliser certaines substances participent également de l'*Ordnungspolitik* puisqu'elles consistent en des mesures de définition du cadre institutionnel.

Cependant, davantage de problèmes surviennent lorsque l'on tient compte de la critique hayékienne concernant « la vanité du savoir » que comporte toute politique de façonnage institutionnel. Presque aucune des options politiques citées ci-dessus remplit ce critère. Il est véritablement possible d'ajuster le cadre institutionnel « par changements mineurs ». En matière de politique de l'environnement, pourtant, il semble difficile de définir des règles « générales et abstraites », « applicables à un nombre inconnu et indéterminable de personnes et de cas ». Ce problème résulte en grande partie de la complexité des systèmes écologiques. Les scientifiques de la nature découvrent en permanence de nouveaux risques potentiels suggérant quelque action politique. Ainsi, la plupart des solutions par les droits de propriété consistent en des *décisions politiques au cas par cas*. De nouvelles réglementations sur l'utilisation des ressources naturelles sont alors définies (recyclage des papiers d'emballage) ; de nouveaux marchés pour les titres d'émission transférables sont créés (SO₂, CO₂) ; ou bien l'utilisation de substances spécifiques est interdite (chlorofluocarbures). Il s'ensuit qu'il existe toujours un risque que l'ordre économique et social soit déstabilisé (de façon non intentionnelle ?) par l'action du gouvernement visant à re-définir les droits de propriété.

Parmi les instruments mentionnés, il y a cependant une exception : la *règle de responsabilité*. Dans le domaine de l'environnement, les règles de responsabilité incitent les individus à découvrir de nouveaux risques environnementaux afin de les réduire. Aucune décision politique supplémentaire n'est requise une fois que la nouvelle information sur les risques environnementaux est disponible. En outre, selon le critère ordo-libéral, la règle de responsabilité est l'instrument « par excellence » parce que les règles sur la responsabilité environnementale émergent selon un processus évolutif d'essais et d'erreurs. L'enthousiasme que cette option politique fait naître est toutefois relativisé lorsque son efficacité limitée sur l'environnement est prise en compte. L'application de la règle de responsabilité exige que le *pollueur* soit identifié. Or, dans le cadre d'une simple stratégie *préventive* de protection de systèmes écologiques complexes (la fourniture de biens publics tels que la biodiversité ou la clémence du climat), le nombre de pollueurs identifiables est faible.

IV. — CONCLUSION — QUELQUES QUESTIONS OUVERTES SUR LES DROITS DE PROPRIÉTÉ ET L'ENVIRONNEMENT

Dans la troisième partie il a été montré qu'il n'existe pas d'*approche « optimale »* à la protection de l'environnement. Il a aussi été montré que la spécification des droits de propriété (via la *Ordnungspolitik*) doit jouer un rôle crucial dans le cadre des stratégies de protection de l'environnement. Parce qu'ils ne donnent aucune indication sous forme de conseils politiques, de tels résultats ne sont pas entièrement satisfaisants. Ainsi, je me dois de présenter une approche différente qui peut ajouter de nouvelles idées quant au débat sur les droits de propriété et l'environnement.

Selon le *Wuppertal Institut* pour l'Environnement, le Climat et l'Énergie, une réduction de l'intensité matérielle des styles de vie d'un facteur égal à 10²³ pourrait stabiliser les systèmes écologiques puisque les interventions de l'homme sur la nature seraient réduites en général. C'est dans cet esprit que Schmidt-Bleek a

développé un indicateur — plutôt simple — de l'impact des styles de vie sur l'environnement (*MIPS* — *Material Intensity Per Service unit*). F. Hinterberger affirme qu'une stratégie de réduction permanente de l'intensité matérielle remplit le critère ordo-libéral et écologique. Elle réduirait en effet l'impact des activités humaines sur l'environnement et évacuerait la politique de l'ajustement de l'environnement aux données toujours changeantes sur les risques environnementaux.

La question cruciale est maintenant de savoir comment les règles fixant les incitations à la dématérialisation peuvent être développées. L'option consistant à créer une société dématérialisée par la force est exclue à cause du critère ordo-libéral du gouvernement limité. Ce que l'on peut dire, c'est que les droits de propriété évoluent selon un processus de dématérialisation. En effet, alors que, aujourd'hui, l'attention est portée sur la question de savoir si un bien (une voiture) fait l'objet d'une appropriation privée, l'attention serait portée, dans une société dématérialisée, sur les services que rend un bien (la mobilité). Dans cet exemple, une grande mobilité peut être atteinte de manière efficace par un programme de partage des voitures.

Les idées du Wuppertal Institute indiquent des champs de recherche potentiels sur le thème « droits de propriété et environnement ». Il semble que beaucoup de travail reste à faire par l'économie des institutions (et par les scientifiques de la nature) si l'objectif est de développer des institutions qui rendent aliénables les services extensifs en ressources.

Andreas RENNER

BIBLIOGRAPHIE

- BASTIAT F. [1848/1993], *Propriété et Loi*, Pamphlet économique paru le 15 mai 1848 dans le *Journal des Économistes et des Études Humaines* ; dans : F. BASTIAT, *Ce qu'on Voit et ce qu'on ne Voit pas*, Paris : Romillat, pp. 107-27.
- COASE R. [1960], « The Problem of Social Cost », *Journal of Law & Economics*, Vol. 1, pp. 1-44.
- EUCKEN W. [1952/90], *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen : J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- GERKEN L. et RENNER A. [1996], *Nachhaltigkeit durch Wettbewerb*, Walter Eucken Institut, *Wirtschaftswissenschaftliche und Wirtschaftsrechtliche Untersuchungen*, Vol. 35, Tübingen : J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- HAYEK F. [1978/90], « The Errors of Constructivism », in F. von HAYEK, *New Studies in Philosophy, Politics, Economics, and the History of Ideas*, London : Routledge, pp. 3-22.
- HAYEK F. [1967], « The Results of Human Action but not of Human Design », in F. von HAYEK, *Studies in Philosophy, Politics, Economics, and the History of Ideas*, London : Routledge, pp. 96-105.
- HAYEK F. [1973/93], « Law, Legislation, and Liberty, Vol. 1 : Rules and Order », London : Routledge (Trad. fr. [1973/80], *Droit, Législation et Liberté, Vol. 1 : Règles et Ordre*, Paris : Presses Universitaires de France).
- HAYEK F. [1976/93], « Law, Legislation, and Liberty, Vol. 2 : The Mirage of Social Justice », London : Routledge (Trad. fr. [1976/81], *Droit, Législation et*

- Liberté, Vol. 2 : Le Mirage de la Justice Sociale*, Paris : Presses Universitaires de France).
- HAYEK F. [1979/93], « Law, Legislation, and Liberty, Vol. 3 : The Political Order of a Free People, London : Routledge (Trad. fr. [1973/80], *Droit, Législation et Liberté, Vol. 3 : L'Ordre Politique d'un Peuple Libre*, Paris : Presses Universitaires de France).
- HINTERBERGER F., LUKS F. et STEWEN M. [1996], *Ökologische Umweltpolitik*, Basel Boston Berlin : Birkhäuser.
- NEMO Ph. [1988], *La Société de Droit selon F.A. Hayek*, Paris : Presses Universitaires de France.
- PEACOCK A. et WILLGERORDT H. [????], *Germany's Social Market Economy : Origins and Evolution*, London : MacMillan, pp. 27-45.
- POPPER K. [1957/60], *The Poverty of Historicism*, London : Routledge & Kegan Paul.
- SCHMIDT-BLEEK F. [1994], *Wieviel Umwelt braucht der Mensch ? MIPS — Das Maß für ökologisches Wirtschaften*, Basel Boston Berlin : Birkhäuser.
- WERGNER G. [1994], *Marktkonforme Umweltpolitik zwischen Dezisionismus und Selbststeuerung*, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, Vol. 143, Tübingen : J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).