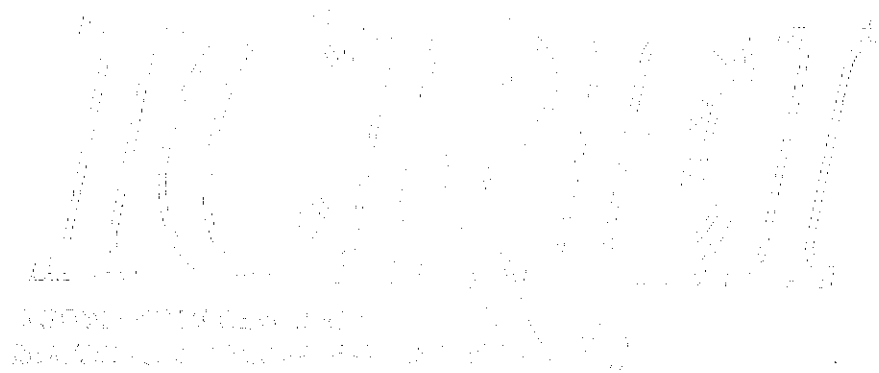




LIBERALISME ET ENVIRONNEMENT

par Max FALQUE

suivi d'un commentaire
de Brice LALONDE

La réglementation sur l'environnement a-t-elle atteint son niveau d'incompétence ? Aboutit-elle au contraire à un abandon généralisé de la responsabilité individuelle ? La solution consiste moins à opposer puissance publique à liberté individuelle qu'à redéfinir, domaine par domaine, les droits et devoirs respectifs de chacun à travers un renforcement de la propriété privée.

Libéralisme et environnement

Le point de vue de Brice Lalonde

Je partage volontiers certaines des vues de Max Falque sur la dilapidation des biens collectifs et les effets pervers de la réglementation. Je lui signale que, parmi les cinq points du programme écologiste aux élections présidentielles de 1981, «l'Etat minimum» figurait en bonne place. La réalisation du programme nucléaire a enseigné aux écologistes français que l'univers d'EDF n'était pas le libéralisme et qu'à contrario celui-ci avait donc quelque attrait...

Pour autant c'est toujours le prince, ou l'Etat, qui ont permis à la France d'avoir des futaies feuillues. Les propriétaires privés se contentant, au mieux de résineux, au pire de taillis. Le marché ne paraît pas avoir la patience d'attendre deux siècles. Je ne vois pas non plus comment pousser l'industrie aux techniques non polluantes sans que des normes soient fixées et respectées, ni sans que le respect des normes soit vérifié, et le non respect sanctionné. Toutefois, rien n'interdit que ce soit l'industrie elle-même qui fixe les normes et en surveille l'application. Il faut simplement que des gens s'en occupent. Je n'ai pour ma part aucun préjugé. La propriété privée (dont le principe — soit dit en passant — me semble antérieur au libéralisme) autorise à la fois la sauvegarde et la destruction, tout comme la propriété publique. Tout dépend de la vertu du propriétaire,

privé ou public, ou des contraintes qui pèsent sur lui. Y a-t-il des mécanismes favorisant la sauvegarde plutôt que la destruction, ou du moins le conflit ouvert et l'appel à l'opinion plutôt que l'absolutisme et la dissimulation ? Il semble plus facile en effet de contraindre les particuliers plutôt que l'Etat. Mais c'est en France. Il faut de toute manière des tribuns de l'environnement comme il fallait autrefois des tribuns de la plèbe. Restons-en là pour être efficaces. Je dirais donc, quel que soit le régime, qu'un acteur indépendant doit défendre ceux qui sont privés de parole : arbres, animaux, ressources naturelles. Cet acteur n'est ni l'Etat ni l'entreprise mais le journaliste, le scientifique, l'association, et il a quelque répondant dans l'Etat et dans l'entreprise.

Au fond, je ne suis pas sûr non plus qu'il faille assujettir soit aux règles de l'échange soit à celles de l'Etat l'immense domaine des dons gratuits, que ce soit les hommes (plutôt les femmes) ou la nature qui fassent ces dons. Je crois davantage, précisément, au développement d'une «éthique environnementale». M. Falque lui-même, en dépit d'une citation de Robert Smith, ne reconnaît-il pas le rôle éminent de cette éthique quand il note que l'école libérale n'accorde de l'attention à l'environnement que là où l'opinion publique, relayée par un mouvement, la force à le faire ?

Libéralisme et environnement

Max Falque (1)

La réglementation sur l'environnement et la défense des espaces naturels a-t-elle atteint son niveau d'incompétence, pour reprendre la formule de Peter? La floraison de règles, la prolifération des contrôles ont-elles abouti à un abandon généralisé de la responsabilité individuelle? Max Falque, expert écouté des problèmes d'environnement, se demande si la protection des richesses naturelles et des biens collectifs ne passe pas aujourd'hui par un renforcement du droit de propriété.

Sa proposition est audacieuse. Elle a le mérite de faire connaître aux Français les thèses américaines de la New Resource Economics. L'intervention de Max Falque est volontairement provocatrice et préconise un large débat plutôt que des solutions toutes faites. Ce débat nous avons voulu le susciter en demandant à Vincent Renard et Jacques Theys, d'une part, à Brice Lalonde d'autre part, de réagir en défenseurs de l'environnement à la fois soucieux d'efficacité et épris de liberté.

«Tous les individus agissent dans leur propre intérêt. Si les ressources environnementales sont traitées comme des biens collectifs ou en tant qu'héritage commun de l'humanité, elles seront rapidement détruites. Notre devoir est de commencer à rechercher les institutions, les encouragements économiques et les systèmes de droits de propriété qui conduiront l'intérêt particulier à agir positivement pour la gestion de l'environnement, plutôt que de poursuivre la destruction du milieu. Nous savons aussi que la propriété privée, bien conçue, est susceptible d'internali-

*ser les externalités. Alors l'environnement serait mieux pris en compte que s'il est considéré comme bien collectif et cela quel que soit le système politico-économique.» Robert J. Smith **

Si la pensée libérale connaît un renouveau spectaculaire depuis la fin des années soixante-dix, elle semble éviter soigneusement deux domaines : la protection de l'environnement et l'affectation des sols.

* Correspondance avec M. Falque du 21 octobre 1983.

(1) Directeur de SOMI-Consultants

En effet, ces secteurs apparaissent, non sans raison, comme le noyau dur de la réglementation où seule la puissance publique est susceptible de faire triompher le bien commun. Or, précisément, s'est développée aux États-Unis une école de pensée, la New Resource Economics qui attribue la crise environnementale aux excès de la réglementation bureaucratique et aux atteintes à la propriété privée. L'enjeu du débat est très important car l'introduction de la pensée libérale en la matière constitue un renversement radical des concepts et des pratiques qui, depuis plus d'un siècle, ont été admis par tous.

Pour paradoxale que puisse apparaître la pensée libérale dans ce domaine, il faut bien reconnaître qu'elle s'appuie sur des faits et qu'elle s'inscrit dans la tradition de la théorie économique classique.

Elle mérite donc d'être examinée attentivement et cela pour plusieurs raisons :

- la crise environnementale ne semble pas devoir céder devant la prolifération des règlements et toute nouvelle voie susceptible de résoudre certains problèmes sera la bienvenue pour les défenseurs de l'environnement (à ne pas confondre avec les professionnels de l'idéologie écologiste) ;

- la multiplication des organismes publics au niveau national et international risque d'apparaître de plus en plus coûteuse au contribuable si leurs résultats sont faibles voire négatifs ;

- la généralisation de la pratique libérale risque de dévaloriser les indispensables missions de la puissance publique et il serait désastreux de

«jeter le bébé avec l'eau du bain».

Il importe donc de connaître le contenu d'une pensée nouvelle, riche et à certains égards fascinante, pour explorer le champ du possible. Car la pensée dominante est encore imprégnée d'une idéologie naïve que résume, en forçant le trait, Youri Izrael : «La société socialiste où n'existe pas la propriété privée des ressources naturelles, dispose de vastes possibilités pour optimiser l'interaction société-environnement. Dans la société capitaliste, en revanche, on est confronté en l'occurrence à des difficultés majeures : des contradictions apparaissent entre l'intérêt immédiat du détenteur de ressources ou des entreprises et l'intérêt de l'ensemble du corps social nécessitant un environnement naturel sain» (2).

En réalité, réglementation et droit de propriété constituent les deux volets complémentaires d'une bonne gestion de l'environnement. Il ne s'agit pas d'excommunier l'un au profit de l'autre, mais de redéfinir le rôle de chacun à l'épreuve de la *réalité*. L'objet de cette note est d'ouvrir un débat, tâche d'autant plus urgente et difficile que l'idéologie dominante envahit les esprits au point d'interdire l'observation sereine des faits.

De la tragédie des communaux à l'extinction du gibier en Provence

«The tragedy of commons», article publié dans la revue *Science* en 1968 par Garrett Hardin, a très

(2) *La protection de l'environnement en URSS*. — Novosti, Moscou, 1984.

profondément marqué la pensée environnementale aux États-Unis et constitue aujourd'hui la pierre d'angle de la New Resource Economics.

L'article de Hardin, pratiquement inconnu en France, et à ma connaissance non traduit, retrace le mécanisme de la destruction de l'Angleterre rurale médiévale.

«Imaginez un pâturage accessible à tous. On peut s'attendre à ce que chaque berger s'efforce de faire paître le plus possible de bétail sur ces communaux. Une telle solution peut s'avérer valable pendant des siècles car les guerres tribales, le braconnage, les maladies limitent à la fois le nombre des hommes et des bestiaux en-dessous de la capacité de charge du territoire. Mais finalement arrive l'heure de vérité, c'est-à-dire le jour où le but longtemps souhaité de stabilité sociale devient une réalité. Alors la logique inhérente aux biens communs engendre inévitablement la tragédie. En tant que créature rationnelle, chaque berger cherche à maximiser son gain. Explicitement ou implicitement, plus ou moins consciemment, il s'interroge : «Quelle est l'utilité pour moi d'ajouter une tête supplémentaire à mon troupeau ?».

Cette utilité a un double contenu :

- a) Le contenu positif est fonction de l'addition d'un animal. Dans la mesure où le berger reçoit les fruits de la vente de l'animal supplémentaire, l'utilité positive est presque + 1.
- b) Le contenu négatif est une fonction du surpâturage additionnel engendré par un animal supplémentaire. Cependant, dans la mesure où les effets du surpâturage sont partagés par tous les bergers, l'utilité négative pour chacun prenant cette décision est seulement une fraction de - 1.

«Bref, en fait de gibier, il ne reste plus dans le pays qu'un vieux coquin de lièvre échappé comme par miracle aux septembrisades tarasconnaises et qui s'entête à vivre là ! A Tarascon, ce lièvre est très connu. On lui a donné un nom. Il s'appelle «Le Rapide». On sait qu'il a son gîte dans la terre de M. Bompard, ce qui par parenthèse a doublé et même triplé le prix de cette terre, mais on n'a pas encore pu l'atteindre.

A l'heure qu'il est même, il n'y a plus que deux ou trois enragés qui s'acharnent après lui. Les autres en ont fait leur deuil et «Le Rapide» est passé depuis longtemps à l'état de superstition locale...»

Alphonse Daudet. *Tartarin de Tarascon*

En faisant l'addition du contenu des utilités partielles, le berger rationnel conclut que le seul comportement raisonnable consiste à continuer à ajouter un animal supplémentaire à son troupeau. Puis encore un autre... Mais c'est précisément la conclusion à laquelle arrive chaque berger rationnel partageant les communaux. Et là est la tragédie. Chaque individu est enfermé dans un système qui le contraint à accroître sans limite son troupeau.

Dans un monde qui est limité, la ruine est la destination vers laquelle courent tous les hommes, chacun recherchant son intérêt au sein d'une société qui croit dans la liberté d'accès aux biens collectifs.

La liberté dans un système de biens collectifs entraîne la ruine pour tous. Les implications de ce que l'on pourrait appeler, après tout, un lieu commun sont considérables car nous sommes aujourd'hui, plus que jamais, entourés de biens collectifs qui sont menacés.

Chacun sait qu'un réseau d'irrigation agricole, sans contrôle précis des débits et des volumes octroyés à cha-

que agriculteur, devient immédiatement inutilisable.

L'eau et l'air ne sont pollués que parce que biens collectifs, ils n'appartiennent précisément à personne et ils jouent donc un rôle de «poubelle universelle».

Il en est de même des océans dont les ressources, qualifiées pompeusement par l'ONU d'«héritage commun de l'humanité», sont dévastées par la surexploitation. Si les baleines sont menacées, c'est bien parce qu'elles sont considérées comme un bien collectif. Le massacre des bisons en Amérique du Nord est la conséquence directe du même concept car, curieusement, les mêmes cow-boys exterminateurs prenaient le plus grand soin de leurs troupeaux qui ont connu un développement remarquable.

Mais la tragédie des biens communaux... ça n'arrive pas qu'aux autres ! C'est aussi une histoire corse tristement illustrée chaque été par les incendies que l'on qualifie alternativement de criminels ou de catastrophe naturelle. Dans un livre à paraître prochainement (3), Gilles Barouch montre comment Napoléon, sacrifiant à la traditionnelle solidarité corse, a exonéré ses compatriotes de droits de succession pourvu qu'ils demeurent dans l'indivision. Ainsi, une grande partie du maquis corse est devenue en réalité un bien commun de fait.

«Les éleveurs disposent donc de vastes surfaces peu ou pas appropriées qu'ils peuvent parcourir et incendier à leur guise moyennant quelques redevances en nature (fromages et agneaux) remises aux rares cousins restés au village. En outre, les brebis corses sont très

rustiques : les troupeaux se débrouillent seuls pour leur reproduction et leur alimentation ; le berger n'intervient guère que pour traire et fabriquer le fromage. L'élevage ovin corse représente donc un optimum économique absolu : très peu de rente foncière, très peu de capital, un minimum de travail...»

Ce système n'a qu'un inconvénient de taille, c'est qu'il suppose que l'on dégage les pâturages en incendiant le maquis.

D'autres systèmes ont été mis au point permettant les améliorations pastorales et donc l'intensification. Mais en l'absence de droits de propriété affirmés, il est irréaliste d'escompter des investissements dont la sécurité ne sera pas garantie. D'ailleurs, le système des incendies n'a pas que des inconvénients : il justifie la mobilisation d'énormes moyens de lutte contre l'incendie et crée de nombreux emplois. Loin d'être impopulaires, les incendies de maquis constituent la seule réponse rationnelle à une situation de non-appropriation... *«dont la ruine est la destination finale»* (Hardin).

Tous les efforts de l'administration demeureront vains tant que l'on ne sortira pas du système par une appropriation réelle des espaces.

Catastrophe naturelle ou imposture bureaucratique ? On se prend à rêver d'une Corse qui n'aurait pas enfanté Napoléon !

Mais revenons sur le continent et examinons la situation de la chasse.

En octobre 1984, un fait divers dramatique mettait en évidence la contradiction, l'incohérence et les risques

(3) *La gestion patrimoniale des ressources naturelles*, sous la direction de Jean de Montgolfier.

dérivés du concept de bien collectif : un ancien légionnaire, converti à la non-violence et à l'écologie, avait décidé de protéger la faune sur la petite propriété qu'il possédait dans l'arrière-pays toulonnais. Deux « chasseurs » (?), malgré les écriteaux, pénètrent dans la propriété contre le gré du légionnaire. Furieux, les chasseurs l'abattent. Or, ce drame témoigne de la contradiction entre deux logiques : celle du respect des droits de propriété et celle du gibier considéré comme bien collectif.

En effet, la loi Verdeille du 10 juillet 1964, donne aux associations communales de chasse agréées (ACCA), le droit de chasser, même contre le gré de leur propriétaire, sur toutes les propriétés de moins de 20 hectares, tandis que le droit de chasse à l'origine lié au droit de propriété est mis en commun au niveau communal. Désormais bien collectif, le gibier connaîtra le sort inévitable décrit par Hardin. Après l'élimination progressive du gibier du territoire dont la capacité de charge cynégétique est limitée, on a procédé à des lâchers de « gibier », c'est-à-dire quelques malheureux faisans d'élevage lâchés la veille de l'ouverture de la chasse et sacrifiés à l'aube, de préférence par le président local et ses amis.

Mais revenons à ce fait divers. La réaction du Ministre de l'Environnement (socialiste à tendance « écolo ») a été significative : il pourrait être utile de modifier la loi de 1964 afin de redonner aux propriétaires le droit de

décider si, oui ou non, la chasse sur leurs propres terrains était possible et autorisée.

C'est ce que les milieux spécialisés appellent le « droit de non-chasse » ou droit de gîte. Ainsi, un ministre socialiste reconnaissait explicitement que la sauvegarde des richesses environnementales passait, en l'occurrence, par le renforcement du droit de propriété !

On aurait pu faire l'économie d'un meurtre pour arriver à cette conclusion. En effet, les seuls espaces où se maintient un gibier abondant et naturel sont ceux où existe le droit allemand (4) qui confirme les droits des propriétaires, ainsi que dans les chasses privées.

On pourrait multiplier les exemples : cueillette de champignons, stationnement sur la voie publique, crottes de chiens dans les villes, gestion médiocre des terres fédérales aux États-Unis ou de l'agriculture dans les pays socialistes (5). *Partout où une ressource limitée est traitée comme un bien collectif, c'est-à-dire où l'absence de droit de propriété entraîne une dissociation entre autorité et responsabilité, entre droits et devoir, on retrouvera la tragédie des biens communaux puisque chacun a intérêt à épuiser la ressource immédiatement avant qu'un autre ne le fasse à sa place.* En effet, à quoi bon s'abstenir si les autres ne sont pas contraints de le faire ? Dans ces conditions, l'appel au civisme relève véritablement de la naïveté ou de l'hypocrisie.

(4) Haut-Rhin, Bas-Rhin et Moselle.

(5) Cf. *Le Monde*, 30 juillet 1985. Article de Jean de La Guérivière. — « Algérie : le retour à la terre... Après l'échec de la révolution agraire, le secteur privé est encouragé et le domaine socialiste mis sous surveillance ».

Le marché et la propriété privée au service de l'environnement

Le marché peut-il régler l'affectation optimale des ressources environnementales ? Il suffit d'observer les politiques actuelles pour constater que la réponse est «non». En effet, on a substitué la décision collective à la règle du consentement mutuel en remplaçant le marché par la réglementation.

On a posé pour principe qu'en la matière les préférences du marché sont le plus souvent fausses. Et pourtant, l'expérience prouve que le remède (réglementation) est souvent pire que le mal (marché).

«Le marché fondé sur l'échange volontaire et utilisant des prix résumant des informations et des motivations affecte bien les ressources environnementales à leur meilleur usage à condition que les coûts de transaction soient négligeables et que soient mis en place des droits de propriété bien définis et ayant force de loi. Si ces conditions sont remplies, le marché, compte tenu de la distribution des revenus, fournira la meilleure production de biens et de services pour la société. Donc ce n'est pas le marché en lui-même qui conduit à une utilisation inefficace des ressources environnementales mais plutôt l'imperfection des droits de propriété sur cer-

taines ressources telles l'air et l'eau qui ont gêné une allocation équitable et efficace. Sans droits de propriété clairement définis et ayant force de loi, les ressources du milieu ont tendance à être sous-évaluées et, dès lors, les externalités se développent» (6).

Ce point est extrêmement important : le fondement de l'action de la puissance publique c'est l'internalisation des externalités (7), c'est-à-dire plus simplement la responsabilité du pollueur. Or, comme le fait remarquer R. Smith : «Un système caractérisé par les droits de propriété, clairement définis et protégés par la loi, internalise les externalités. La pollution dans un régime de libre entreprise ne constitue pas une preuve que le marché est caractérisé par des externalités et ne condamne aucunement le système. Bien au contraire, cela prouve qu'un tel système *ne repose pas* sur la propriété privée et le marché libre. Plutôt que de représenter un exemple d'échec du marché, c'est celui des pouvoirs publics et de la justice, incapables de protéger les droits de propriété privée sur lesquels est fondée l'économie de la libre entreprise».

Un exemple illustre bien cette affirmation.

Lorsque les Charbonnages de France décident d'évacuer 400 tonnes/jour de SO² dans la campagne aixoise plutôt que de désulfurer correctement le lignite, ils économisent et accroissent leurs bénéfices (8). Pour autant, les

(6) Baden et Stroup. — «Resource Management in a bureaucratic setting».

(7) Une externalité apparaît lorsque la conséquence positive ou négative d'une décision n'est pas attribuée à son auteur. L'exemple courant est celui de la pollution de l'air par une usine qui entraîne des dégâts sur les cultures et sur les personnes situées sous le vent dominant. Internaliser une telle externalité négative, c'est faire en sorte que le responsable supporte seul la totalité du coût de la dépollution.

(8) Encore qu'en l'occurrence on peut dire qu'ils diminuent leurs pertes !

personnes subissant des dommages à leurs biens ou une atteinte à leur santé, supportent les coûts de la pollution et, dans la mesure où la charge de la preuve leur incombe, il y a peu de chance que la justice les indemnise (9).

Selon Stroup et Baden, «la pollution de l'air est semblable à la situation hypothétique où une société minière pourrait obtenir gratuitement la main-d'œuvre, des capitaux ou le minerai : une telle ressource aurait tendance à être épuisée».

Ainsi, les biens communs de l'humanité, l'air, l'eau (10), l'océan, sont considérés potentiellement comme d'immenses poubelles dont personne ne se soucie vraiment.

La tragédie des communaux connaît d'ailleurs une version moderne : les terres fédérales de l'Ouest américain. En effet, les éleveurs ont obtenu des droits de pâture à des coûts inférieurs au pâturage privé (c'est-à-dire qu'il y a en fait subvention). Traditionnellement, ces droits sont renouvelés si bien que les éleveurs se trouvent titulaires de droits incertains et mal définis. Bien entendu, ils traitent alors les terres publiques exactement comme leurs lointains ancêtres de l'Angleterre médiévale. On assiste alors à

une érosion dramatique qui varie de façon inversement proportionnelle à la durée du bail.

C'est alors que sont intervenues des associations de défense de l'environnement qui ont réclamé un raccourcissement de la durée des baux en invoquant le principe que les terres publiques appartiennent à tous les citoyens... moyennant quoi les éleveurs ont accentué le surpâturage afin de retirer le profit maximum avant expiration du bail désormais non renouvelable !

Outre les pâturages, il est apparu que les forêts fédérales étaient mal gérées, en termes économiques et environnementaux. C'est dans cette perspective qu'il faut analyser la nouvelle politique d'aliénation d'une partie du domaine fédéral (11) puisque la gestion sera moins coûteuse et elle sera conforme à la protection à long terme de l'environnement.

La privatisation au secours de la famine ? Cette interrogation iconoclaste a pourtant reçu indirectement une réponse par l'observation des faits suivants (12).

Selon l'hydrologue français, Marcel Roche, «le phénomène de désertification, pour autant qu'il existe, est probablement dû à un processus d'occu-

(9) D'autant plus que la juridiction compétente sera le tribunal administratif.

(10) Les «res communes» du droit romain reprises par l'article 714 du Code civil : «Il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir».

(11) Cf. «The subsidized Sagebrush why the privatization movement failed» par Robert Nelson. Les adversaires de la privatisation sont moins les «écologistes» que ceux qui profitent des terres publiques à des prix défiant toute concurrence (éleveurs, forestiers).

«Les terres publiques aux États-Unis, précise J.K. Galbraith, recouvrent une superficie supérieure à celle combinée d'Allemagne, France, Italie, Belgique, Hollande, Suisse, Danemark, Hongrie et Albanie. En terme de socialisation du sol, seules l'URSS et la Chine peuvent avantageusement se comparer aux États-Unis.»

(12) Cf. Wade, Nicholas. — «Sahelian drought : no victory for western aide». — *Science*, n° 185, 1974, pp. 234-237.

pation de l'espace par les hommes et le bétail et certainement pas par des changements climatiques».

Peut-être la preuve graphique la plus évidente du rôle de l'homme dans la désertification du Sahel est un espace vert d'une curieuse forme pentagonale découvert par l'agronome américain MacLeod sur une image satellite de la NASA. Sur le terrain, MacLeod découvrit que la différence entre ce pentagone et le désert environnant n'était rien d'autre qu'une barrière de barbelés. A l'intérieur, se trouvait un élevage de 100 000 hectares, divisé en cinq secteurs dont un seul pâturé chaque année. Bien que l'élevage n'ait que cinq années d'existence au moment du début de la sécheresse, cette simple protection était suffisante pour faire la différence entre le désert et le pâturage».

Wade poursuit son analyse sur les causes physiques, techniques, politiques et sociales de la désertification du Sahel et il est amené à mettre en cause les actions des pouvoirs publics qui, à partir de *bonnes intentions*, ont aggravé le problème malgré, ou à cause, de financements très importants.

La technocratie contre la nature ?

Si la définition des droits de propriété constitue une des voies pour internaliser les externalités, il faut bien reconnaître que cela n'est pas toujours possible. C'est pourquoi depuis toujours, les hommes, organisés en société, ont eu recours à la puissance publique.

La mission de l'État est d'abord de créer et de gérer des *biens publics*

«L'intérêt public ou l'intérêt général, tout simplement ça n'existe pas. C'est une idéologie, une image motrice, une apparence, un jeu de mots, mais extrêmement utile pour gouverner. Cette idéologie permet de refouler toutes les prétentions individuelles, tous les intérêts particuliers, tous les particularismes, toutes les oppositions qui ne représentent jamais que des intérêts privés, négligeables face à la majesté de l'intérêt général!»

Mais dans l'impureté de notre situation, ce à quoi nous assistons maintenant en France, c'est à la combinaison entre l'intérêt privé et l'intérêt général, pour le pire. Le particulier cherche par tous les moyens sa réussite, et les administrations s'en font les complices, en tirant avantages pour elles-mêmes et en apportant la légitimation à l'opération.»

Jacques Ellul

«L'idéologie de l'intérêt privé et l'idéologie de l'intérêt public»

Combat Nature n° 66, novembre 1984

c'est-à-dire des ressources qui sont disponibles pour tous et dont l'usage ne peut être interdit à personne. Ces biens publics sont nombreux et de nature très différente : la défense nationale, la lutte contre les épidémies, un phare de navigation, un programme de radio ou de télévision, la protection civile... On voit bien qu'il est impossible d'établir des droits de propriété et qu'il faudra bien recourir à l'impôt pour financer des biens ou des services que le marché ne fournirait pas ou mal.

L'action de la puissance publique est requise aussi pour la gestion des *ressources communes* c'est-à-dire qui appartiennent à plusieurs propriétaires ou utilisateurs. C'est le cas des fameux pâturages de la «Tragedy of commons» où l'intérêt personnel peut engendrer la ruine collective. On trouve dans cette catégorie les systèmes d'irrigation, les pompes dans la nappe phréatique, la création de che-

mins, de réseaux d'égouts... Dans tous ces cas, les coûts d'organisation et de transaction sont trop élevés et un certain degré de contrôle est indispensable pour éviter le risque de ce qu'il est convenu de nommer «le voyageur gratuit» (*free rider*) c'est-à-dire celui qui profite du service sans en payer le coût. L'abandon de la liberté est le prix à payer pour la gestion rationnelle de la ressource.

Nul n'a jamais mis en cause la légitimité de l'action de la puissance publique puisque, en fin de compte, «un gouvernement n'est rien de plus qu'un instrument prosaïque destiné à coordonner le comportement social en recourant éventuellement à la coercition lorsque les coûts impliqués par l'agrément volontaire sont considérés comme trop élevés par un groupe de personnes suffisamment puissantes pour édicter et faire appliquer les règles selon lesquelles les règles sont écrites» (Gordon Tullock).

Mais l'intrusion inévitable de la puissance publique dans la gestion des ressources environnementales ouvre la voie à la technocratie et, le cas échéant, à des effets pervers qui, à leur tour, risquent d'aggraver le problème que cette technocratie avait précisément pour mission de résoudre.

Or, ceci n'est pas une hypothèse d'école. Si nous poursuivons l'examen du cas du Sahel, Nicholas Wade explique comment les interventions bureaucratiques aux niveaux national et international ont déclenché la crise.

En effet, le programme de forage de milliers de puits a été entrepris au coût d'environ 1 million de francs chacun. Ces nouveaux points d'eau détruisirent le système complexe et traditionnel des droits de pâturage sur lesquels s'accordaient les chefs de tribus nomades. Dès lors, tous les troupeaux convergèrent vers les puits et ravagèrent les pâturages avoisinants par piétinement, au point que chaque puits devint le centre d'un petit désert de quelques 30 à 40 km².

En définitive, les puits aboutirent à remplacer l'eau par les pâturages comme facteur limitant, transformant ainsi la pénurie en catastrophe écologique aux frais des contribuables français et américains (13). On peut bien dès lors parler de «Tragedy of commons».

On peut multiplier les exemples où l'intervention de la puissance publique aboutit soit à aggraver les problèmes qu'elle est censée résoudre, soit à provoquer des difficultés nouvelles qui impliquent de nouvelles réglementations. En réalité, ce cercle vicieux réglementaire n'est que le fruit des pressions des divers groupes qui espèrent ainsi obtenir des avantages aux frais de l'ensemble de la population. Les exemples sont multiples: nous avons déjà décrit le problème de la chasse mais on pourrait tout aussi bien parler du drainage des zones humides et du remembrement qui aboutissent à un appauvrissement écologique au bénéfice de quelques agriculteurs, ou encore des effets pervers des réseaux

(13) Comme il faut bien remédier aux erreurs, on peut penser que si la même logique procède à l'aide au Sahel, les financements internationaux et bien entendu les organisations internationales ont un grand avenir. Ne serait-il pas plus efficace et moins coûteux d'envoyer plus de notaires et de géomètres et moins d'économistes et d'agronomes ?

d'irrigation en zone méditerranéenne qui déclenchent l'urbanisation des meilleures terres agricoles (14). Rappelons enfin l'effet pervers de la législation américaine sur l'assurance, par le gouvernement fédéral, contre les risques d'inondation et de tempête côtière. Après plusieurs années, on s'est aperçu que cette assurance incitait à bâtir dans les zones inondables des fleuves et sur les côtes des îles barrières, très sensibles en termes écologiques (15).

Les effets inattendus du classement d'un vignoble en A.O.C.

Le Comtat Venaissin a su, au cours des siècles, produire des vins de grande réputation. Outre le Châteauneuf-du-Pape, les vins de Gigondas et de Vacqueyras connaissent une renommée méritée.

Les vignobles de ces villages occupent le piedmont d'un massif calcaire pittoresque dont le nom, «Dentelles de Montmirail», décrit bien les vertigineuses dalles qui se découpent sur le ciel provençal.

Tout naturellement, Gigondas et Vacqueyras furent classés en Appellation d'Origine Contrôlée (A.O.C.) Côtes du Rhône avec, en outre, l'appellation spécifique «Village».

Arrêtons-nous un instant sur les implications de la législation sur les vins A.O.C.

Sur l'ensemble du terroir, le vin pro-

duit est réputé A.O.C. pourvu que les quotas de commercialisation soient respectés, à savoir en l'espèce 35 hectolitres/hectare. Commercialisation et non production, c'est-à-dire qu'un viticulteur possédant 10 hectares de vigne à l'intérieur de la zone réputée classée ne pourra commercialiser que 10 hectares $\times$ 35 hectolitres, soit 350 hl, mais pourra produire beaucoup plus (16) et, par exemple, commercialiser le surplus en vin ordinaire (bien entendu excellent et à conseiller). Par ailleurs, le droit de plantation de vignes étant facilement accordé dans les zones A.O.C., il s'efforcera pour commercialiser la totalité de la production, soit 800 hl, de «planter du vent». Cette expression savoureuse traduit une pratique moins innocente. Le viticulteur achète à vil prix des espaces boisés, avec des pentes si fortes et des sols si pauvres et une exposition si médiocre que jamais l'homme n'avait eu l'idée de les cultiver, même aux époques où la surpopulation agricole l'avait contraint à réaliser des terrasses dans les zones les plus difficiles. La production symbolique des vignobles ainsi créés n'a d'autre but que de permettre de commercialiser le vin excédentaire produit en plaine. Mais cette pratique n'est pas innocente au regard de l'environnement.

Ces défrichements et ces arasements des collines modifient radicalement un paysage tout à fait exceptionnel et très fréquenté (promenades, escalades). La disparition de la végétation

(14) Cf. Falque, Max. — «Irrigation agricole et production de terrain à bâtir». — *Études foncières*, n° 21, automne 1983, pp. 9-15.

(15) Il est à craindre que la loi française sur l'assurance des catastrophes naturelles du 13 juillet 1982 aboutira aux mêmes résultats.

(16) Rendement en plaine : 80 hectolitres/hectare (moyenne annuelle).

entraîne du même coup une forte érosion, tandis qu'une partie des nouvelles vignes, à peine entretenues puisque symboliques, s'avère incapable de recréer un paysage.

Face à ces effets pervers de la législation, dont on remarquera au passage qu'elle n'a en fin de compte abouti qu'à accroître la production de vignobles de plaine, donc médiocres, le public a demandé à l'Administration d'intervenir. Que pouvait-elle faire sinon essayer de mettre sur pied une réglementation supplémentaire ?

La législation sur les sites classés a d'abord été proposée, mais elle a suscité l'opposition unanime des propriétaires, le plus souvent agriculteurs, car beaucoup trop contraignante. L'Administration a alors proposé la procédure de protection forestière à l'aide d'un zonage (17) largement défini avec les collectivités locales. Ce cas nous paraît exemplaire à maints égards.

La notion de périmètre A.O.C. aboutit à accorder un monopole de qualité à des terrains et à des producteurs dont l'aptitude à produire un vin excellent n'est pas prouvée. L'extension du périmètre aboutit à détruire la végétation naturelle, à provoquer l'érosion et à planter des vignes dont certaines ne produiront jamais rien mais permettront de commercialiser, au prix fort, un vin de qualité inférieure.

Par ailleurs, l'interdiction de défrichement a très probablement été la cause d'incendies criminels.

La nouvelle réglementation qui a été

mise en place constitue une contrainte supplémentaire et son efficacité n'est pas prouvée. On peut se demander si, *en l'absence de toute réglementation* sur les périmètres A.O.C., on n'aurait pas abouti à un meilleur résultat :

— production de vin sur les meilleures terres par les meilleurs producteurs,

— pas de défrichements inutiles et protection de la nature,

— pas de surproduction de vin dans la plaine,

— pas de conflits au sujet des zonages, et donc pas d'incendies criminels,

— absence totale de coûts de mise en place et de gestion de la réglementation.

La question mérite d'être posée ! Et même d'être résolue, car l'inévitable extension des zones A.O.C. à une grande partie du vignoble français a de bonnes chances d'aboutir à la médiocrité. Dès lors, l'étiquette ne fera plus illusion et rien n'empêchera le consommateur de se tourner vers des crus italiens, espagnols, portugais ou californiens... moins réglementés... mais peut-être meilleurs (18).

Ce qui est frappant dans l'action bureaucratique, c'est la *bonne volonté* et le désir de résoudre les problèmes. Mais même parfaitement formée, compétente et bien intentionnée, la bureaucratie n'est ni motivée ni informée pour gérer efficacement les ressources environnementales. Les exemples sont légions et concernent même les domaines où, à première vue, la puissance publique a réussi.

Chacun se souvient de l'excellent film

(17) Forêts de protection définies par décret du 19 septembre 1979.

(18) Un projet de recherche dans ce domaine est en cours d'élaboration avec le Political Economy Research Center (Montana, États-Unis).

Défense de l'environnement : l'enjeu international

La société américaine Resources for the Future a récemment demandé à plusieurs spécialistes de l'environnement, fonctionnaires fédéraux, hommes d'affaires, consultants et journalistes, de faire un bilan critique de quinze ans de réglementation fédérale sur l'environnement et la pollution et de l'action de l'EPA, l'agence fédérale pour la protection de l'environnement. Ces contributions montrent la richesse des débats outre-Atlantique qui, s'ils n'hésitent pas à aborder de front les problèmes de l'efficacité et de la légitimité de toute réglementation, ne tombent jamais dans les travers des débats purement idéologiques.

William A. Butler, vice-président et conseiller spécial de la National Audubon Society, souligne que le véritable enjeu des années à venir est la dimension internationale de la pollution. «Il est certain, au moment où nous nous installons dans la société post-industrielle, que les problèmes les plus aigus qui se posent aux protecteurs de l'environnement sont internationaux. Cette dimension est, à terme, essentielle mais c'est aussi la moins bien perçue et la plus rétive aux instruments traditionnels de réglementation technologique. Des enjeux majeurs, comme les risques de guerre nucléaire et la catastrophe naturelle qu'elle provoquerait, la croissance de la

population dans des zones où la production alimentaire ne peut satisfaire la demande, la destruction des grandes forêts tropicales et ses effets sur la haute atmosphère ou encore les pluies acides, appellent des réponses de la part des défenseurs de l'environnement, qui se trouvent privés de leur arme la plus efficace : la réglementation nationale. Sans un minimum de réciprocité internationale, cet instrument ne permettra pas de réduire les risques liés à ces menaces globales». Si l'on y ajoute un certain nombre de défis strictement nationaux, comme les risques que le développement des loisirs et des voyages font courir à l'environnement ou encore la pollution à l'intérieur des lieux de travail, il apparaît clairement selon William A. Butler qu'un double effort doit être entrepris : «D'une part, le gouvernement doit se doter des instruments de prévision nécessaires pour élaborer une planification correspondant à des besoins réels. D'autre part, la société toute entière doit reconnaître que la qualité de la vie des générations futures dépendra des investissements que nous faisons aujourd'hui et que ceux-ci exigent que soient trouvées des solutions plus imaginatives que des pages et des pages de règlements dirigistes (*command and control regulations*) dans le Journal Officiel».

Source : *Resources*, n° 81, été-automne 1985.

futuribles

de John Ford, *Les Raisins de la colère*, dans lequel Henry Fonda incarnait le héros de Steinbeck, petit fermier ruiné fuyant le «dust bowl» et les tracteurs arrogants des nouveaux propriétaires.

La réalité c'est que le Homestead Act qui organisait la distribution des terres au XIX^e siècle interdisait la propriété de plus de 60 hectares ; or, la fragilité du sol dans l'ouest condamnait le fer-

mier à épuiser sa terre pour survivre. Malgré de nombreuses réclamations, la puissance publique refusa de modifier la réglementation. Il s'en suivit une érosion éolienne monstrueuse dont Washington ne prit la mesure que lorsque un nuage de sable l'atteint. A nouveau, la catastrophe était moins naturelle que bureaucratique. Décidément, l'enfer est pavé de bonnes intentions !

Conclusion

Les pages qui précèdent posent plus de problèmes qu'elles n'en résolvent car le lecteur peut s'interroger :

- l'intérêt public est-il étranger à la bureaucratie ?
- comment en est-on arrivé à ignorer un problème si évident ?
- que doit-on faire ?

La dérive bureaucratique

On a vu que, face à certaines situations, biens publics et biens communs, toute société fait appel à la puissance publique. Or, le caractère souvent inefficace et coûteux de la gestion publique est inévitable. Il ne s'agit, en aucun cas, de la qualité du personnel, le plus souvent compétent et dévoué, mais de celui de structures inadaptées jouant le rôle d'un écran entre les décideurs et les conséquences de leurs décisions.

Les administrations ne poursuivent pas fondamentalement un objectif de bonne gestion mais visent à accroître leur influence, leur budget et leur prestige. Il en résulte parfois une bonne protection des valeurs environnementales, mais toujours à un coût très élevé.

John Baden affirme à ce sujet que « si les administrations étaient obligées de respecter les normes d'efficacité économique, de nombreuses pratiques destructrices de l'environnement n'auraient pas cours. En l'absence de telles normes, le contribuable américain subventionne la destruction de l'environnement et le bien-être des fonctionnaires et des intérêts particuliers. Bonnes intentions mais maigres résultats... »

On répondra que les administrations ne font qu'obéir aux élus qui, eux-mêmes, incarnent la volonté populaire. En réalité, le contrôle de l'action administrative est inaccessible aux citoyens car le coût de l'information est hors de proportion avec les enjeux individuels.

Problématique nouvelle ou tabou ?

La théorie des biens collectifs, telle que rapportée par Hardin, est évidemment ancienne puisqu'elle concerne l'Angleterre médiévale. Il se trouve par ailleurs qu'Hardin précise qu'il s'est inspiré d'un texte publié à Oxford en 1833 par William Forster Lloyd, sous le titre « Two lectures on the checks to population ». Comment se fait-il que l'on ait à ce point ignoré un phénomène aussi évident et que l'on poursuive des politiques suicidaires ?

Cette question, Hardin se l'est posée. Il y répond en ces termes : « Lorsqu'un problème bien défini est pratiquement passé sous silence, c'est-à-dire pour le problème des biens collectifs, depuis plus d'un siècle, on suspecte tout naturellement l'interférence d'un tabou. Cette supposition plausible est, par définition, invérifiable. En effet, un tabou est complexe ; on trouve le tabou primaire qui enferme la chose dont on ne doit pas parler ; autour, est placé un tabou secondaire interdisant que l'on évoque l'existence du tabou primaire. Un tabou peut être entretenu pour de bonnes raisons tactiques, car le briser peut engendrer un grand nombre de problèmes que l'on se sent incapable de discuter efficacement ».

Et effectivement, la théorie des biens collectifs remet en cause beaucoup d'idées reçues !

Que doit-on faire ?

Il paraît présomptueux, à cette phase d'une réflexion élémentaire, d'apporter des solutions. Celles-ci n'apparaîtront qu'après avoir observé les faits. Il m'apparaît néanmoins qu'en matière d'environnement, des progrès décisifs ont été réalisés depuis une quinzaine d'années grâce à la réglementation. Il est fort possible que celle-ci, à l'instar des hommes (principe de Peter), ait atteint son niveau d'incompétence et que le relais doive être pris progressivement par une réaffirmation des droits de propriété. Introduire le libéralisme (c'est-à-dire le recul de la réglementation et l'affirmation des droits de propriété) dans la gestion de l'environnement est d'autant plus paradoxal que c'est bien là où on l'attendait le moins. Il s'agit d'ailleurs moins d'un retour du libéralisme que d'une nouvelle conception des rôles respectifs de l'État et des citoyens.

Ceci signifie deux choses :

— d'abord que le libéralisme peut apporter des solutions dans des domaines d'où il apparaissait exclu par nature ;

— ensuite, qu'une des missions essentielles de la puissance publique est bien de protéger l'environnement partout où son caractère de bien public demeure irréductible à l'appropriation privée et au marché. L'État

minimum c'est la sécurité des biens et des personnes mais aussi l'édiction et la police de règles sauvegardant la santé et le bien-être des citoyens ainsi que les ressources du milieu.

Donc, la question est moins d'opposer puissance publique à liberté individuelle que de redéfinir minutieusement, *domaine par domaine*, les droits et devoirs respectifs de chacun des intervenants.

Vaste programme dont la mise en œuvre s'avère d'autant plus difficile que nos mentalités sont profondément imprégnées du caractère transcendant, sacré, bienfaisant, juste et généreux de l'action de la puissance publique, véritable archange terrassant l'égoïsme, la médiocrité, l'injustice, en un mot le caractère petit bourgeois de l'appropriation privée !

Mais le problème ne doit pas être posé en terme de morale mais d'efficacité. Qui est capable de gérer au mieux et au moindre coût telle ou telle richesse du milieu compte tenu des objectifs que s'est fixés la collectivité ?

Les réponses seront de toute évidence très variables selon les situations. Ce qui paraît exclu, c'est l'uniformité de la réglementation et l'avenir appartient au contrat car, comme le précise Cohen-Tanugi, « la société contractuelle ne chasse pas la réglementation, bien au contraire elle l'appelle. Lorsque la réglementation sociale est contractuelle, l'État retrouve son rôle naturel qui est d'assurer le fonctionnement satisfaisant des relations contractuelles » (19).

Certes, les problèmes ne sont pas sim-

(19) *Le droit sans l'État*. — Paris : PUF, 1985. p. 193.

ples et ce qui importe c'est d'engager une réflexion sur les thèmes évoqués dans ce court article volontairement simplificateur. Or, force est de constater que la France est totalement absente en la matière... comme si l'on craignait que la recherche n'aboutisse à remettre en cause le dogme. Et pour conclure, je me rangerai volontiers à l'opinion pondérée de Robert J. Smith (20) : «Je ne pense absolument pas que le marché libre soit la panacée universelle. L'environnement posera toujours des problèmes difficiles. Mais la première des tâches est de bri-

ser le discours dominant tenu en permanence par les environnementalistes, à savoir que c'est le profit et la propriété privée qui sont responsables des problèmes environnementaux. Nous devons développer les implications logiques de la «Tragedy of commons» de G. Hardin... Il est inutile de plaider pour le développement d'une éthique environnementale (21), nous devons plutôt nous attacher à mettre sur pied les changements institutionnels qui transformeront l'intérêt personnel en action sensible aux valeurs environnementales».

(20) Correspondance avec M. Falque du 21 octobre 1983.

(21) Allusion au plaidoyer de Ann Louise Strong au Second World Congress on Land Policy, reproduit par *Études foncières*, n° 22, mars 1984, «Pour une éthique foncière».

Libéralisme et environnement

Remarques bibliographiques

Si les thèmes libéraux ont été largement traités (1) depuis la fin des années 70, la réflexion porte essentiellement sur les rôles respectifs de l'entreprise, du marché et de l'État. En revanche, pratiquement aucune réflexion ne concerne le domaine de l'organisation de l'espace et de l'environnement, sinon occasionnellement à travers la théorie des droits de propriété (2).

C'est aux États-Unis que s'est développée une réflexion remarquable, abondante et passionnante et ceci pour deux raisons :

— le libéralisme incarné par Ronald Reagan a été obligé de se situer par rapport au puissant mouvement écologiste qui craignait, avec quelques raisons, que la nouvelle politique ne sacrifie l'environnement à la croissance,

— l'extrême importance que l'opinion publique accorde à la protection de l'environnement impliquait que cette dimension soit intégrée dans la nouvelle pensée libérale.

On remarquera d'ailleurs que la New Resource Economics (N.R.E.) se développe dans l'Ouest, là où l'opinion publique est la plus sensible aux thèmes environnementaux.

— Hardin, Garrett et Baden, John. — *Managing the Commons*. — Publié par W.H. Freeman and Co, San Francisco, 1977, 294 p.

Il s'agit d'un ouvrage collectif qui rappelle le titre du fameux article de Hardin, publié en 1968 par la revue *Science* et qui est reproduit ici. Outre plusieurs articles de Hardin et Baden, on note la contribution d'économistes renommés tels Kenneth Boulding, Collin Clark, Gordon Tullock...

— Smith, Robert S. — «Privatizing the Environment». — *Policy Review*, n° 20, printemps 1982, pp. 11-50.

Remarquable réflexion sur la crise environnementale des États socialistes et l'inefficacité du pouvoir réglementaire dans les États capitalistes. Seule, l'affirmation des droits de propriété peut sauver les espèces menacées.

— «Materials for the Colloquium on Natural Resources and Political Economy». — Aix-en-Provence, septembre 1985 (sous l'égide du Liberty Fund et la responsabilité de Jacques Gareilo)

Il s'agit d'un recueil, sous forme de photocopies, d'articles fondamentaux. Outre certains articles déjà publiés dans *Managing the commons* de Hardin et Baden, on trouve :

— Stroup R. et Baden J. — «Property rights and national resource management». — *Literature of Liberty*. — volume 2, n° 4, septembre-décembre 1979, pp. 5-44.

— Simmons, R. et Baden, J. — «The theory of the N.R.E.». — in *Journal of Contemporary Studies*, vol. VII, n° 2, printemps 1984, pp. 45-52.

Cet article vise à replacer la New Resource Economics dans la tradition de la théorie économique classique.

— Clawson, Marion. — «The Federal Lands revisited». — *Resources for the Future*, 1983, 295 p.

Le chapitre 4, «Federal Lands Ownership: the Retentionists' Case», pp. 123-146, analyse le coût et l'inefficacité de la gestion publique des terres fédérales, c'est-à-dire un espace comparable à celui couvert par les neuf pays de la Communauté Européenne.

Le chapitre 5, «The Federal Lands: the Disposers' Case», pp. 149-169, développe les avantages et les inconvénients d'une cession d'une partie du domaine public au secteur privé.

— Stroup, R. et Baden, J. — «Natural resources: bureaucratic myths and environmental management». — San Francisco: Pacific Institute for Public Policy Research, 1983.

Le chapitre 4, «Resource Management in a Bureaucratic Setting», pp. 39-51, est une analyse en termes de sociologie des administrations, des motivations profondes des organismes publics et des inévitables effets pervers de leurs actions au regard de l'environnement.

— Simon, Julian et Kahn, Herman (sous la direction de). — *The Resources of Earth, a Response to Global 2000*. — Basil Blackwell, 571 p.

Le résumé de cet ouvrage important réfute la vision catastrophique du rapport «Global 2000» et les solutions collectives qu'il préconise.

(1) Citons *Demain le capitalisme* d'Henri Lepage ; *La Société civile* d'Yves Cannac ; *La Solution libérale* et *L'État minimum* de Guy Sorman.

(2) Cf. Lepage, Henri. — *Pourquoi la propriété ?*. — Paris: 1985 (collection Pluriel). — chapitre «Capitalisme et écologie», pp. 325-352.

«L'analyse économique et la théorie du droit de propriété» d'Henri Lepage, in revue *Droits*, n° 1. *Destin du droit de propriété* dirigée par Christian Atias, pp. 91-105.