

« Grenelle de l'Environnement » Nouvel environnementalisme ou statu quo ?

La deuxième moitié du 20^{ème} siècle aura été marquée par :

- la prise de conscience des problèmes environnementaux,
- la montée en puissance des réglementations publiques et des bureaucraties environnementales,
- le succès contesté mais incontestable des sociétés libérales aussi bien en termes économiques qu'environnementaux, sociétés dans lesquelles les droits de propriété et le marché sont en principe garantis dans le cadre d'un état de droit (Rule of Law),
- l'accélération de la dégradation environnementale dans les pays d'inspiration marxiste et/ou dominés par une bureaucratie centralisée, tyrannique, largement corrompue et bradant leurs ressources pour pallier leur échecs

Les limites du dirigisme environnemental

Il est raisonnable de tirer les leçons de ces échecs et de ces réussites afin de conjuguer croissance économique et amélioration de l'environnement c'est-à-dire satisfaire sérieusement au principe du « développement durable ».

On peut avancer que la décennie 1990, celle précisément de l'effondrement des pays marxistes, marque une rupture avec la pensée dominante. Pour autant « l'écologiquement correct » continue de soutenir, notamment en France, que l'accroissement des réglementations avec pour corollaire celui du nombre de fonctionnaires et de la dépense publique résoudraient progressivement des problèmes environnementaux

On notera que cette attitude implique la mise « hors marché » des ressources environnementales et en fin de compte la « socialisation de la nature »

C'est aux États-Unis où la controverse s'est révélée la plus vive¹ En effet le développement des politiques de type "command and control" depuis les années 1960 et de l'arsenal réglementaire correspondant² est apparu comme de plus en plus coûteux, de moins en moins efficace voire contre-productif et partant attentatoire à la liberté. Pour autant dès 1990 les tenants de l'écologie dirigiste, à savoir les très puissantes associations nationales souvent relayées par le parti démocrate se sont attachés à diaboliser³ le nouveau concept⁴ qui se résumait à recommander :

- l'évaluation indépendante des décisions publiques,
- le recours à la science économique comme celle de la gestion de la rareté
- la protection, voire l'élargissement sous des formes renouvelées, des droits propriété privés ou en commun afin d'éviter la « tragédie du libre accès »⁵

¹ Cf M. Falque "La nouvelle politique environnementale aux Etats-Unis" Ministère de l'Environnement, janvier 2001, 121 p. et annexes

² Rappelons pour mémoire la création de la puissante Environmental Protection Agency » (EPA) par le National Environmental Policy Act (NEPA) qui est responsable de l'invention du remarquable concept d'étude d'impact sur l'environnement, édictée par le Président Nixon en 1970.

³ Le terme de « Unholy Trinity » peut être traduit par « Trinité diabolique »

⁴ Dénommé indifféremment « Free Market Environmentalism » ou « New Resource Economics ». A. Madelin parlait aussi d' « Ecologie positive »

⁵ On ne dira jamais assez l'influence de l'article de Hardin «The tragedy of the commons » (1968) que l'auteur lui-même à la fin de sa vie aurait voulu intituler « The tragedy of the open access »

La bataille s'est terminée par un ralliement douloureux aux idées libérales. Ainsi dès 1995 dans un document au titre évocateur "Reinventing Environmental Regulation" le Président Clinton et le vice-président Al Gore (pourtant proche de la pensée écologique classique)⁶ déclaraient : « *il est temps de tirer les leçons des 25 dernières années et de réinventer la protection environnementale pour le 21e siècle... Des réglementations impératives peuvent être rigides entraînant des actions coûteuses qui défient le bon sens et exigeant des coûts croissants pour des résultats médiocres...* ». Si cette réorientation de la politique environnementale américaine est longue à mettre en oeuvre tant est puissant le conservatisme politique et bureaucratique il n'en est pas moins vrai qu'un tournant majeur a été pris dont les Européens n'ont pas encore vraiment mesuré le sens et la portée. En ce sens les divergences de vues sur les modalités des politiques à mettre en oeuvre pour faire face au réchauffement climatique illustrent bien cette incompréhension transatlantique.⁷

Les grands principes du « nouvel environnementalisme »

Loin de se limiter aux États-Unis cette révolution intellectuelle a paradoxalement imprégné l'ensemble de la communauté environnementale au niveau mondial. Qu'il s'agisse du rapport Bruntland, ou des conférences de Rio et Johannesburg l'essentiel du message est le suivant :

- il existe une relation positive entre croissance économique et qualité de l'environnement⁸.
- le coût des politiques environnementales mal adaptées est extrêmement élevé surtout lorsqu'elles sont plus dictées par l'émotion médiatique que par la connaissance scientifique
- la croissance économique doit s'appuyer sur un système de prix reflétant les valeurs environnementales et la rareté,
- la solution des problèmes environnementaux passe par la réduction de la pauvreté et donc par la diffusion de droits de propriété⁹ afin de limiter les biens sans maître et éviter la « tragédie du libre accès »

S'il existe un consensus sur ces principes leur mise en oeuvre demeure modeste car ils heurtent de front la pensée « environnementalement correcte » qui depuis les années 60 a inspiré l'écologie politique et l'action des bureaucraties nationales, et cela indépendamment des orientations politiques de leurs gouvernements. Notamment s'il est fait référence au rôle central des prix comme mesure des valeurs relatives et signal de la rareté on omet de mentionner que cela implique le marché comme régulateur et donc la définition préalable de droits de propriété. On doit cependant noter que si le rôle des instruments de marché commence aujourd'hui à être reconnu, on oublie de préciser que bien entendu celui-ci ne peut fonctionner que s'il existe des droits de propriété à échanger.

Les dix commandements du nouvel environnementalisme¹⁰

Ils ont été formalisés par la Banque Mondiale et nous nous proposons de les résumer

1. Définir clairement les priorités c'est-à-dire identifier et hiérarchiser les problèmes environnementaux afin de ne pas gaspiller des moyens en s'efforçant de résoudre des

⁶ Auréolé de son prix Nobel, il était au coté du Président de la République lors de la présentation officielle des conclusions du Grenelle de l'environnement.

⁷ Il serait naïf de penser qu'un changement de majorité politique en 2008 modifiera radicalement la politique environnementale des Etats-Unis qui continueront à privilégier le progrès technologique et la croissance économique comme les meilleurs moyens de faire face aux problèmes environnementaux.

⁸ Ce concept est bien illustré par la "courbe environnementale de Kuznets" en U renversé à savoir qu'au décollage économique correspond une dégradation de l'environnement mais qu'au delà d'un niveau de revenu individuel élevé correspond l'amélioration de la qualité de la vie.

⁹ Voir les analyses d'Hernando De Soto dans « Le mystère du capital » Flammarion, 2005

¹⁰ cf Andrew Steer "Ten principles of the New Environmentalism" W. B. 7 p.

problèmes mineurs. Ainsi s'obstiner à éliminer les derniers 10 % d'une pollution n'a aucun sens compte tenu des coûts associés à la recherche hypothétique et impossible de la « pollution zéro ».

2. Faire un bon usage de chaque dollar ou de chaque euro notamment dans les pays en voie de développement et adopter la technique la mieux appropriée aux conditions locales.
3. Rechercher les solutions « gagnants-gagnant » en supprimant de nombreuses subventions qui non seulement appauvrissent le pays mais détruisent l'environnement (agriculture intensive, énergie, déchets, transports...)
4. Recourir chaque fois que cela est possible aux instruments de marché et aux droits de propriété¹¹ qu'implique le principe "pollueur-payeur": permis négociable, taxe à la pollution, tarification des services à leur véritable coût, fiscalité environnementale....
5. Limiter les coûts administratifs liés à la réglementation. Les pays en voie de développement ne peuvent pas mettre en place une lourde machine administrative au service du contrôle de réglementations complexes. Ils doivent donc trouver des solutions moins coûteuses tels dépôt de garantie, labellisation, contractualisation....Bien entendu ceci concerne aussi les pays riches qui se ruinent à élaborer des réglementations et à soutenir des bureaucraties de plus en plus inefficaces,
6. Associer le secteur privé à la politique environnementale. Dans la mesure où les bureaucraties s'avèrent peu efficaces pour résoudre des problèmes complexes de gestion environnementale, la collaboration du secteur privé apparaît nécessaire. Des systèmes de certification de type ISO 14000 ou de bilans environnementaux peuvent y contribuer ainsi que l'attribution de droits de propriété sur les ressources permettant la responsabilité morale et juridique,
7. Privilégier la participation des citoyens souvent plus aptes que les pouvoirs publics à déterminer leurs besoins et définir leurs priorités et surtout à mettre en oeuvre les solutions les plus efficaces et les moins coûteuses décidées par eux-mêmes. A cet égard la gestion patrimoniale ou en propriété commune¹² des ressources doit être systématiquement considérée comme alternative à la propriété publique et à la propriété privée
8. Recourir à des partenariats avec des groupes de consultants indépendants du secteur public aussi bien au niveau international que national.
9. Privilégier la gestion plutôt que la technologie : les actions modestes de millions de citoyens sont dans la réalité plus importantes que telle ou telle nouvelle technologie, notamment pour les pays en voie de développement De même ce sont les nouveaux outils juridiques et économiques qui seront à même de mobiliser efficacement les acteurs grâce aux incitations appropriées,
10. Introduire les préoccupations environnementales en amont du processus de décision. L'évaluation stratégique des politiques plans et programmes est capitale si l'on veut que les projets qui en découlent prennent en compte l'environnement. A ce titre l'évaluation environnementale des projets de loi est capitale.

¹¹Il est clair qu'à des degrés divers et sous des formes nouvelles toutes les ressources environnementales peuvent faire l'objet d'appropriation ou de quasi-appropriation (quotas transférables)

¹² Ce qui importe c'est d'éviter le libre accès aux ressources sous peine de destruction ou d'épuisement (voir les travaux d'Hardin et d'Ostrom.)

En guise de conclusion : cinq questions simples

La France et au-delà l'Europe doivent s'inspirer de ces principes de bon sens si elles veulent éviter le déclin économique et la médiocrité environnementale. Il est inutile de s'accrocher à une politique qui a eu sa raison d'être des années 60 aux années 90 mais dont le rendement décroissant est désormais évident.

Le fameux principe de Peter définissant le niveau d'incompétence des dirigeants des entreprises privées peut être étendu aux systèmes de gestion publique et il est temps de conduire un examen attentif et critique de nos institutions. Devons-nous chercher à améliorer notre cadre de vie ou à perpétuer les préjugés et les privilèges d'institutions politico-administratives peu efficaces¹³, soutenues par leurs clientèles économiques et associatives ?

Il n'est pourtant ni difficile ni coûteux de mettre en œuvre cinq idées simples :

- quel est le coût caché à moyen et long terme de toute loi ou mesure réglementaire, non seulement en terme économique mais aussi environnemental¹⁴ et social ? Peut-on parler d'une « loi des conséquences involontaires » ?
- N'existe-t-il pas une autre solution que réglementaire à tel ou tel problème environnemental en recourant à la collaboration active des acteurs privés et en mettant en place les incitations appropriées et, pour faire simple, remplacer le bâton par la carotte ?
- Si l'on considère que les droits de propriété sont la condition de la liberté individuelle et de la prospérité économique et environnementale, dans quelle mesure telle ou telle décision des pouvoirs publics ne participe-t-elle pas à leur remise en cause ? Les écotaxes augmentent inévitablement les taux de prélèvement obligatoire¹⁵ et risquent de compromettre la croissance économique. Les permis négociables s'avèrent souvent plus souples, efficaces et moins coûteux¹⁶ Plutôt que de fiscalité foncière il serait plus pertinent de parler d'intégration de l'environnement dans la fiscalité.
- Peut-on continuer à protéger l'environnement par la multiplication des « zonages écologiques » sans mettre en œuvre des procédures d'indemnisation et/ou de péréquation entre les gagnants et les perdants qui permettrait non seulement une meilleure gestion environnementale mais aussi une baisse sensible des incitations à la corruption¹⁷ ?
- Ne faudrait-il pas examiner systématiquement les effets pervers des politiques publiques et se poser la question iconoclaste de savoir, au cas par cas, si les pouvoirs publics sont la solution ou le problème ?

Il est probable qu'à la lumière de cette quintuple interrogation nous pourrions améliorer notre environnement et notre croissance économique c'est-à-dire satisfaire vraiment aux objectifs du « développement durable » ...au risque il est vrai de limiter le périmètre d'intervention des pouvoirs publics et de diminuer la dépense publique. Faut-il s'en affliger ? L'innovation et

¹³ Par exemple l'impuissance en matière de protection de la qualité de l'eau en Bretagne et des zones humides du marais poitevin qui vaut au contribuable français de lourdes amendes par l'Union Européenne.

¹⁴ Aux États Unis le Congrès a estimé le "coût caché" des seules réglementations environnementales à \$ 200 milliards ce qui a justifié l'introduction de la procédure parlementaire du « Regulatory Assessment »

¹⁵ Avec plus de 50% la France est parmi les pays au taux le plus élevé

¹⁶ Les permis négociables ne concernent pas que les pollutions atmosphériques et les échanges de SO₂ et de CO₂. Ils s'appliquent à la pêche, à l'eau, aux déchets, aux ressources foncières... Pour autant la définition, voire la gestion de ces quasi-droits de propriété nécessite l'intervention de la puissance publique. Or, comme le fait justement remarquer P. Hernu, les permis négociables « utilisent les techniques de marché, ont la couleur et l'odeur du marché, mais ne sont pas des marchés ! »

¹⁷ Rappelons que le principe de non indemnisation des servitudes a été édicté par le Gouvernement de Vichy en juin 1943.... et a été depuis étendu de l'urbanisme à l'environnement Il est temps de reconnaître la réalité et l'autonomie du concept de « servitude environnementale ». La mise en œuvre de « Natura 2000 » a d'ailleurs contraint la France à renoncer modestement à ce principe.

l'imagination juridique, économique et institutionnelle sont bien la condition du progrès environnemental.

Si le « Grenelle de l'Environnement »¹⁸ a permis un dialogue constructif, voire étonnamment consensuel entre les parties prenantes c'est probablement parce qu'il a fait l'impasse sur ses conséquences économiques et sociales à long terme¹⁹ mais aussi peut-être parce qu'il n'a pas procédé à l'examen critique des échecs des politiques passées ni envisagé autre chose que la modification à la marge du paradigme dominant, à savoir le recours la planification centralisée et la réglementation.

Il est temps de s'attacher à définir et surtout de mettre en œuvre les institutions et les instruments juridiques et économiques qui permettront d'associer prospérité économique, qualité environnementale et liberté, à savoir le marché et les droits de propriété sous des formes renouvelées et adaptées aux défis du 21^{ème} siècle.

Ont cosigné cet article :

- *Arfwedson J.,EuroLibNetwork*
- *Benard V.,Institut Hayek*
- *Brun V., Professeur d'Economie*
- *Bueb J.-P.,Service Central de Prévention de la Corruption, géographe*
- *Chamoux J.-P.,professeur d'université*
- *Courtois B.,, préfet honoraire*
- *Falque M. ICREI*
- *Garrigues D., IEGRE*
- *Germa Ph, banquier*
- *Hernu P., Ecologie Bleue*
- *Kohler P., Journaliste*
- *Massenet M. Conseiller d'Etat, ICREI*
- *Miran P., Ancien Conseiller Régional Verts PACA*
- *Revel A., Ingénieur Général du GREF (er)*
- *Saglio J.-F., Ingénieur Général des Mines(er)*

En outre plusieurs personnalités ont participé à l'élaboration de ce texte, mais, tenu par le devoir de réserve, ne pouvaient le cosigner.

¹⁸ « Ne s'agirait-il pas de proclamer pour réforme ce qui ne peut être que bavardage : réunir beaucoup de monde mais surtout pas les intéressés, les faire beaucoup parler, puis sortir un ensemble de mesures inapplicables parce qu'elles n'auront pas été analysées et leurs effets mesurés, puis oublier le tout. Si cela était le cas le Grenelle de l'Environnement ne servira à rien » (Remarque orale d'un haut fonctionnaire).

¹⁹ Voir l'article de R. Prudhomme Le Monde 30 octobre 2007 :« Le Grenelle de l'environnement pourrait bien être l'équivalent des 35 heures...il faut se demander si les mesures en préparation ne vont pas avoir des conséquences comparables ou pires »