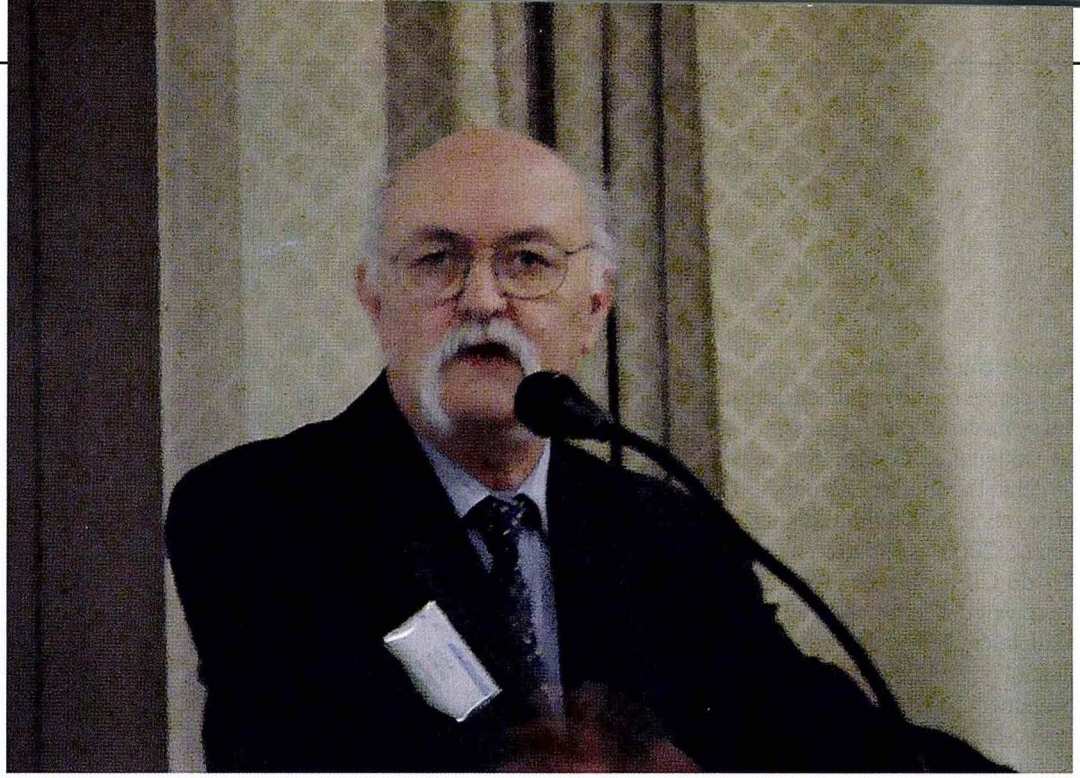
Jacques WEBER,
économiste au CIRAD, chargé de conférences à l'EHESS et à l'université Pierre et Marie Curie, membre du conseil économique du développement durable



Eau et biodiversité, deux exemples d'accès aux ressources en propriété commune

En préambule, clarifions un peu certains problèmes.

Les ressources naturelles ?

Le premier problème est celui du mélange de tout et de rien sous le concept de ressources « naturelles ». On mélange tellement de choses sous ce terme unique qu'on pourrait encore en rajouter. Par exemple, pourquoi ne pas classer le travail parmi les ressources naturelles, car il est exploitable et épuisable.

Rappelons l'origine de cette ambiguïté et de ces confusions. Un certain Hotelling[1] pose, en 1931, le problème de l'économie des ressources épuisables sous la forme de la question du taux optimal d'extraction compte tenu d'un état donné de la société. Les économistes vont reprendre ce modèle et y ajouter un coefficient de « renouvelabilité » ce qui permet de faire passer les ressources épuisables dans les ressources renouvelables. C'est simple, facile et commode mais ce n'est pas tout à fait correct et, plus grave, source d'un contresens lourd de conséquences. Sous prétexte que Hotelling considère les ressources épuisables sous l'angle du taux optimal d'extraction, les politiques publiques entendent gérer les ressources renouvelables par un contrôle des usages : il est pourtant montré de longue date que l'on ne peut assurer la pérennité de ces dernières que par le contrôle de l'accès.

L'économie des ressources renouvelables

L'économie des ressources renouvelables est née en 1954 avec le travail de Gordon[2], « Economic theory of Renewable resources » et celui de Schaefer en 1957. La problématique en est très différente. Il est possible, au mieux, de retarder la date à laquelle une ressource épuisable aura disparu. C'est un problème d'économie au sens vulgaire du terme : il s'agit d'économiser la ressource, de définir un taux optimal d'extraction compte tenu d'un état de l'économie. Dans le cas des ressources renouvelables, c'est une simple affaire d'intelligence : on peut, en effet, faire en sorte que ces ressources ne s'épuisent jamais, en ne l'exploitant pas au-delà de sa capacité reproductive.

Pourquoi distinguer les deux ? Parce que le mélange des genres porte ombrage aux ressources renouvelables. Il y a rituellement dans tous les grands colloques une table ronde sur les ressources « naturelles » où un écologue se retrouve seul pour parler du monde vivant face aux représentants des grandes compagnies pétrolières, nucléaires, etc. Et le poids politique à

[1] *Hotelling, H., 1931. The economics of exhaustible resources. The Journal of Political Economy 39(2), 137–175.*

[2] *H. Scott Gordon (1954). The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fishery. The Journal of Political Economy 62(2): 124-142. M. B. Schaefer (1957). Some considerations of population dynamics and economics in relation to the management of marine fishes. Journal of the Fisheries Research Board of Canada, 14: 669-81.*

la sortie est proportionnel aux nombres d'intervenants. Mais surtout parce que le problème de la surexploitation des ressources renouvelables est un résultat mécanique de l'absence de barrière à l'accès. En accès libre – celui-ci n'ayant rien à voir avec la propriété commune- la surexploitation est inéluctable et avec elle la mise en difficulté des entreprises exploitantes.

Problème global, problème local ?

Le climat est un problème global, on l'admet aussi pour l'eau, mais la biodiversité serait un problème local. Pourtant, les choses sont moins évidentes qu'il n'y paraît. Jacques Baudry, de l'INRA à Rennes l'illustre à partir d'une image de bocage avec un élevage bovin qui consomme des tourteaux de soja et de maïs. Le soja vient d'Argentine qui inonde le monde développé de ses tourteaux, en échange de quoi nous lui exportons nos impacts sur la biodiversité. Le paysage de la Pampa perd ses étendues d'herbe, ses îlots boisés ainsi que sa diversité animale (notamment les nandous). Global ? Local ? Il n'y a guère que des problèmes « glocaux », comme l'exprime si bien ce néologisme forgé, semble-t-il, au Brésil. Autre illustration, celle d'une production de tomates sous serre en banlieue de Montréal et produisant pour le marché de cette ville : quoi de plus « local » ? Quoi de plus « circuit court » ? Quelques questions posées nous apprennent, cependant, que les graines sont achetées à Paris et produites en Chine, que le substrat de culture est en fibre de coprah, importée du Sri Lanka ; notre production « locale » en « circuit court » s'avère bien « glocale » !

Les problèmes environnementaux liés à l'appropriation et à l'accès

Les grands problèmes environnementaux sont souvent liés à des problèmes d'appropriation et d'accès. La mer d'Aral est typiquement un problème de surutilisation de l'eau par non-contrôle de l'accès. La gestion d'une ressource par l'usage est vouée à l'échec dès lors qu'il s'agit d'une ressource renouvelable en accès libre, cas typique de l'eau : seul le contrôle de l'accès peut permettre de gérer la ressource. Quiconque a fait l'expérience d'un buffet de cocktail peut témoigner que ceux qui contrôlent l'accès contrôlent l'usage !

Dans les Côtes-d'Armor on ne peut pas boire l'eau du robinet à cause des effluents des élevages porcins dont les lisiers sont à l'origine des blooms d'algues vertes. La compagnie qui s'occupe de l'eau a porté plainte contre l'État français pour non mise en œuvre des lois, règlements et décisions communautaires sur l'eau. L'État a été condamné à payer des astreintes et préfère cela plutôt que d'appliquer les lois. On aurait pu profiter de ce problème d'algues vertes pour changer la production porcine, mais non, l'État s'est engagé à nettoyer les plages... On est là typiquement dans une affaire de conflit entre la propriété privée du sol et les externalités sur l'espace commun, dans une approbation étatique de la privatisation des profits et de la socialisation des coûts .

Deux mots clefs de l'approche des biens communs : la nature des droits de propriété et la nature des externalités

D'autres exemples sont éclairants : celui du thon qui est péché dans les eaux internationales au-delà des 12 premiers miles, en total accès libre et là est son drame. L'exemple de la Camargue est également intéressant : la Grande Camargue est en propriété privée et les digues sont gérées par le contribuable. Par contre, la Camargue gardoise est en propriété communale et les digues entretenues. La gestion des digues est donc un problème de propriété commune.

Propriété commune ou accès libre ?

Hardin publie en 1968 dans Sciences un texte devenu paradigme : « The Tragedy of the Commons » dans lequel il expose le cas fictif de deux bergers ne communiquant pas entre eux, partageant le même pré, chacun rajoutant des vaches autant qu'il peut. Chacun tente de privatiser le profit en reportant sur l'autre les coûts d'entretien du pâturage. Hardin conclut que la propriété commune de la ressource conduit à l'extinction de cette ressource et à la ruine économique. L'article est très pertinent, à un détail près : la propriété commune commence là où s'arrête l'accès libre. Or, autant l'article de Hardin est pertinent lors de situations d'accès libre, par exemple le thon rouge en Méditerranée, autant il ne peut pas être généralisé aux formes de propriétés communes dans lesquelles l'accès libre n'existe pas.

L'insistance de Hardin à ne pas revenir là-dessus, à ne pas changer sa contribution, a conduit à la création d'une association, « International association for the study of common property » dont la première Présidente fut Elinor Ostrom, prix Nobel d'économie 2009. Mais par la suite les grandes agences d'aide (Banque Mondiale, GTZ) se sont fondées sur cet article pour légitimer, au plan théorique, la mise en œuvre de vastes programmes de privatisation des terres de parcours des transhumants en Tanzanie, au Sénégal et en Mongolie, entre autres, avec des conséquences dramatiques. Le nomadisme et la transhumance sont des formes d'utilisation intelligentes des variabilités climatiques dans l'espace. La fixation des troupeaux autour des puits engendre un surpâturage local massif et brise une organisation sociale qui repose sur des liens de réciprocité entre des lignages maîtres et des lignages serviteurs qui, dès lors, ne servent plus à rien et vont grossir les bidonvilles des capitales. C'est pour lutter contre les conséquences dramatiques d'un article, qui en lui même est intéressant, que l'association d'étude de la propriété commune a été créée et tient congrès, tous les deux ans, depuis 1990.

En économie des ressources renouvelables Gordon montre en 1954, qu'en l'absence de barrières à l'entrée, la rente de la nature est inéluctablement dissipée en créant une situation de fragilité commune : tant

[3] Depuis cet exposé, un fait nouveau illustrant de façon dramatique notre propos : alors qu'avant cette date l'ouverture d'un élevage de 550 porcs l'exigeait, le décret du 17 janvier 2011 ne soumet plus à autorisation préalable l'ouverture de nouveaux élevages porcins de moins de 2000 têtes

qu'il y a des profits à faire sur la rente de la nature, des opérateurs entreront dans l'exploitation de la ressource jusqu'à disparition du profit, soit bien au-delà du niveau de surexploitation biologique.
Le modèle de Gordon-Shaefer est à l'origine intellectuelle d'un concept en vogue : le « développement durable » . Selon la définition officielle (Bruntland, 1987), il s'agit « d' un niveau de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ». En remplaçant « développement » par « prélèvement » on se retrouve dans le modèle de Gordon-Shaefer . Ce modèle, statique, « à l'équilibre », isolant un « stock » de sa population et de son écosystème, est irréaliste, mais intéressant, car il montre que le surinvestissement, le gaspillage de moyens, intervient bien avant la surexploitation. Toutes les exploitations de ressources renouvelables que je connais, y compris l'exploitation de l'eau, correspondent à des situations de surinvestissement. Et je rêve de rencontrer une exploitation de ressource renouvelable qui ne correspondrait pas à un surinvestissement. Le cas du fleuve Sénégal est encore un exemple typique d'hyper surinvestissement.

Comment internaliser les externalités ?

Le modèle de Gordon-Shaefer, à la fois charismatique et paradigmatique, est repris partout. L'aboutissement de ces réflexions, qui ont duré de 1950 à 1980, est celui-ci : « comment internaliser les externalités ? ». Un exemple : un apiculteur a un voisin cultivant des vergers. Ils ne se connaissent pas, mais les abeilles pollinisent les arbres et tout va bien. Le verger est vendu à un nouveau propriétaire qui remplace les arbres par du maïs avec usage intensif d'insecticides. Les abeilles ne vont pas bien mais l'apiculteur n'a aucun moyen de demander réparation. Comment faire en sorte que ce problème soit réglé par les acteurs économiques entre eux et non par l'État ? Cette question est celle de « l'internalisation des externalités ». Dans la pêche, dès lors que le surinvestissement commence, tout poisson non pris par l'un le sera par un autre. S'enclenche une dynamique perverse, chacun cherchant à capturer le maximum de poisson dans le minimum de temps quel que soit le coût, aussi longtemps que cela demeure rentable. La pêche thonière en méditerranée en est une belle et regrettable illustration... Internaliser les externalités revient ici à faire en sorte de sortir de cette course au poisson à tout prix pour entrer dans une logique de production rationnelle avec minimisation des coûts de production.
L'internalisation des externalités a été tentée par des taxes, des licences, des marchés de droits. L'instauration de marchés de droits est aboutissement de cette réflexion . Dans le cas de la pêche, il s'agit de quotas transférables, le plus souvent individualisés, les QIT ou « quotas individuels transférables ». En fait ces quotas peuvent être aussi bien collectifs (coopératifs) qu'individuels, leur intérêt se trouvant dans la perpétuation de la ressource et l'internalisation des externalités. On considère que la somme des valeurs des droits de propriété constitue une part de la rente de la nature qui ne pourra plus être dilapidée. La somme des droits étant fixée d'avance, en pourcentage d'un total variable qui s'appelle le total admissible de capture, défini chaque année par les biologistes. Il est ainsi possible d'internaliser le problème et de remplacer une logique de course à l'investissement par une logique de production à moindre coût. Voilà l'enjeu.
Un autre type de réflexion porte, non sur les moyens techniques à mettre en œuvre mais sur les régimes de propriété dans lesquels cette problématique s'insère. Comme le dit Elinor Ostrom, Nobel d'économie 2009, « il n'est de droit de propriété que s'il y a un papier qui l'atteste ». Mais, qu'en est-il des systèmes oraux africains, par exemple? Dans les sociétés africaines, l'accès libre n'existe pas : il n'est observable que lorsqu'il a été créé par la puissance coloniale et entériné par l'État indépendant. La où c'est le cas, il en est résulté un défrichement massif de la forêt, comme à Madagascar. Aujourd'hui, encore, en Guyane il faut mettre en valeur sa parcelle de forêt pour obtenir un titre de propriété, la « mise en valeur » se démontrant par le défrichement !

Comment définir un mode d'appropriation qui ne soit pas un droit de propriété ?

Pour nous - le CIRAD Green (Gestion des ressources renouvelables et environnement) -, un mode d'appropriation recouvre cinq éléments : des perceptions, des usages alternatifs de la ressource, des modalités d'accès et de contrôle de l'accès à la ressource, la transférabilité des droits, la répartition et le partage des fruits ou des droits.

• La perception et les usages alternatifs de la ressource

[4] Sachs,I., Weber,J., 1994. Environnement, développement, marché. Pour une économie anthropologique. Natures, Sciences, Sociétés (NSS), N°3

Pour Elinor Ostrom c'est moins compliqué. La perception est unique, c'est celle de la maximisation de l'utilité. Or, ce n'est pas si simple. Les usages alternatifs sont aussi un problème, par exemple pour l'eau : usage domestique, industriel ou sacré, eau potable, eau d'irrigation, etc.
La gestion de l'accès. En propriété commune les ressources sont définies, les usagers sont clairement et exclusivement définis et la possibilité existe d'exclure des outsiders. Souvent les institutions qui définissent des règles sont différentes de celles qui appliquent les sanctions : les deux rôles ne doivent pas être confondus.

• La transférabilité des droits

Problème classique de marché pour nous, économistes. Les droits peuvent revenir au collectif sous certaines conditions. C'est la règle en Afrique pour les terres. Cela peut se faire par l'héritage, le don, par la circulation dans des réseaux d'alliances et bien sûr, la vente. Il y a donc des situations redoutables : prenons cet exemple en Côte d'Ivoire. Un champ appartient à M. Mamadou cinq mois par an, champ sur lequel poussent des arbres qui appartiennent aux descendants des premiers occupants, mais dont ils ne peuvent pas cueillir les fruits qui ne peuvent l'être que par leurs beaux-frères qui vivent à 30 km du champ..... C'est là un mode d'appropriation que l'on rencontre de façon banale à travers le monde.

• Les règles de partage et de répartition.

Un mode d'appropriation n'est complet que lorsque les droits et les profits qu'on en tire répondent à des règles données de répartition : la propriété privée se réfère à l'exclusivité et au droit d'user ou aliéner le bien que l'on possède. C'est une conception étroite qui ne renvoie qu'à deux seulement des caractéristiques d'un mode d'appropriation sur cinq.

• Les règles d'accès à la ressource

En ce qui concerne l'eau, elle n'appartiendrait à personne, si l'on en croit Véolia ou Suez, et on parle de partage car elle n'aurait pas de valeur : on paye seulement le captage et le service. Or, l'eau en libre accès conduit à la catastrophe.
On peut très bien avoir des droits collectifs sur des terres privées mais notre moule intellectuel ne nous permet pas d'accéder à ce mode de réflexion. En Écosse, par exemple, grâce à une loi votée au début des années 90, on peut se promener partout, même sur des chemins privés.
Du point de vue de la pauvreté, le problème essentiel n'est pas la nature de la propriété mais celui de la sécurisation des droits d'accès et d'usage. Car la pauvreté se définit comme l'impossibilité de peser en quoi que ce soit sur son propre futur. Et la misère réside dans l'impossibilité de peser sur le présent.
Par exemple, il y a 30 ans, un paysan normand pouvait se présenter ainsi: je m'appelle Dupont D'Isigny et je possède 400 hectares et 300 vaches. Désormais, il se présentera comme le détenteur de 10 000 hectolitres de quotas laitiers. Le droit de mettre le lait sur le marché ne découle plus du nombre de vaches possédées, il en est complètement séparé. On peut posséder 1 million de vaches, sans pouvoir mettre un litre de lait sur le marché si on n'en a pas obtenu ou acquis le droit.

• Les marchés de droits

Ce qui se répand actuellement, c'est la séparation des éléments des droits de propriété qui vont se présenter sur des marchés séparés et spécifiques. C'est là que le concept de mode d'appropriation redevient intéressant. Ces marchés de droits ont explosé à la fin des années 90 avec le système de Kyoto et du marché de permis d'émission. Quant à l'objectivité des instruments de gestion, il faut prendre du recul.

Naturalistes, économistes, administrations

C'est en fonction de notre capacité à formuler les problèmes que les outils ont un sens, ou n'en ont aucun. L'administration aime l'accès libre à tous mais, parfois, elle revient en arrière et l'interdit. Les naturalistes et les administrateurs se rejoignent sur les quotas comme instrument de régulation. Les administrateurs subventionnent, mais, lors des situations de crise, les économistes savent que les subventions aggravent la crise . Ainsi pour les thoniers : entre 1970 et 1990, grâce aux subventions, les bateaux ne coûtaient rien ce qui explique la situation actuelle de surexploitation des ressources... Enfin, les économistes revendiquent la supériorité des droits de propriété sur d'autres formes de gestion. Les naturalistes et les économistes s'entendent facilement sur les marchés de droits. Lorsque l'administration instaure des licences, elle veut conserver le « command and control » et ne pas perdre sa clientèle d'administrés. Lorsque les naturalistes s'en mêlent, c'est pour exiger que la licence soit assortie de normes. Seuls auront le droit de pêcher tant de pêcheurs dit l'administrateur. Ce à quoi le naturaliste répond : d'accord, mais à condition qu'ils soient blonds avec une chaussure noire ou toute autre condition technique en faveur de la ressource. Et les économistes disent : rendez cela transférable et confiez-le à des notaires et vous connaitrez la rentabilité de l'activité et pourrez taxer chaque revente. Première conclusion : il n'existe pas d'instrument de gestion parfait et ce sont des cocktails de mesures qui sont le plus souvent mises en œuvre. Seconde conclusion : il n'existe pas d'objectivité ou de neutralité des instruments de gestion, chaque « culture » ayant ses préférences.
Sur un sujet aussi riche, je pourrais parler des heures et je vous remercie de votre attention.

> **“ La misère réside dans l'impossibilité de peser sur le présent**