



**HAL**  
open science

# La nature a-t-elle besoin de l'administration ? Pour une réévaluation de la propriété privée et du contrat dans la gestion publique de l'environnement

Erwan Quéinnec, François Facchini

## ► To cite this version:

Erwan Quéinnec, François Facchini. La nature a-t-elle besoin de l'administration ? Pour une réévaluation de la propriété privée et du contrat dans la gestion publique de l'environnement. *Gestion et management public* [2012-..], 2024, Volume 12 / N° 1 (1), pp.51-74. 10.3917/gmp.121.0051 . hal-04540574

**HAL Id: hal-04540574**

**<https://hal.science/hal-04540574v1>**

Submitted on 16 Feb 2025

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# La nature a-t-elle besoin de l'administration ? Pour une réévaluation de la propriété privée et du contrat dans la gestion publique de l'environnement

*Does nature need public administration?  
Toward a theoretical reassessment of private property  
and contract in environmental public management*

Erwan QUEINNEC

Université Sorbonne Paris-Nord – Centre d'Économie Paris-Nord  
queinnec.uspn@gmail.com

François FACCHINI

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne – Centre d'Économie de la Sorbonne  
françois.facchini@univ-paris1.fr

## RÉSUMÉ

La propriété privée et la liberté d'entreprendre sont-elles néfastes à l'environnement ? Sans doute, si l'on en croit une récente proposition de loi recommandant de constitutionnaliser la protection des communs environnementaux, à leur détriment. Cet article met, conceptuellement et empiriquement, cette croyance normative à l'épreuve, en élargissant le propos à la relation entre environnement d'une part, propriété privée et liberté contractuelle d'autre part. Sur le plan conceptuel, l'environnement est un bien non exclusif et rival dont la préservation appelle effectivement régulation. Celle-ci peut être publique, selon ce qu'en conçoivent deux écoles de pensée économique – économie écologique, économie de l'environnement – plaidant respectivement pour la politique discrétionnaire et le principe pollueur-payeur (théories interventionnistes) ; elle peut aussi être privée, comme l'analysent deux autres

écoles – économie des communs, écologie de marché – plaidant pour la gouvernance coopérative et le droit de propriété (théories libérales). Chacune de ces réglementations ayant ses mérites et limites, ce qu'en dit la théorie économique est utile à la conception de la politique environnementale. En France, celle-ci est d'orientation interventionniste, conformément aux recommandations de l'économie écologique ; or, ses limites empiriques, notamment attestées par la Cour des comptes, correspondent aux prédictions des théories libérales. À rebours d'une croyance répandue, l'examen invite donc la politique publique à mieux intégrer la régulation privée en son sein, plutôt qu'à déduire l'*imperium* de la première d'un échec présumé de la seconde à préserver l'environnement.

## Mots-clés

*Administration ; Contrat ; Environnement ; Propriété privée ; Régulation publique*

## ABSTRACT

Are private property and entrepreneurial freedom detrimental to the environment? A bill recently pre-

sented to the French parliament holds that they are, and advocates for statutory environmental rights to be enshrined in the French Constitution. This paper takes the opposing view, dealing with the rela-

tionship between environment on one hand, private property and contractual freedom on another, and adopts both a conceptual and empirical standpoint: on conceptual grounds, the environment should be considered as a non-excludable – yet rival – good to be regulated. Regulation can be public, as argued by two economic schools of thought – Ecological Economics, Environmental Economics – on the basis of discretionary policy and polluter-payer principle, respectively (interventionist theories). Conversely, according to two other schools of thought – Economics of the Commons, Free Market Environmentalism – regulation can also be private in the form of common governance or property right (liberal theories). Each rationale has merits and limitations prone to illuminate public poli-

cy. In France, environmental policy is predominantly discretionary, in line with a key recommendation derived from Ecological Economics. Yet, the kind of government failures predicted by liberal theories apply to French policy, as shown by empirical evidence found in reports by the French Court of Auditors. Contrary to commonplace belief, public managers should be encouraged to enshrine private environmental regulation in public policy, rather than shying away from it on the grounds of a so-called market failure.

### Key-words

*Administration; Contract; Environment; Private property; Public regulation*

## INTRODUCTION

L'élection présidentielle de 2022 a consacré la « planification écologique » en tant que thème central de la campagne du candidat élu. Cette « verdisation » de la politique publique fait écho à la montée en puissance de l'environnement dans la stratégie de l'administration publique comme dans la hiérarchie des normes légales. Elle soulève d'importantes questions institutionnelles, comme l'illustre une récente proposition de loi constitutionnelle (n° 419 rectifié) recommandant « *d'autoriser le législateur à porter plus largement atteinte au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre à des fins d'intérêt général* » via l'inscription, dans la loi fondamentale, de la notion de « *communs [...] dont la préservation ou le respect seraient ainsi constitutionnellement garantis* »<sup>1</sup>. Conformément à la signification que leur donne ce texte, les « communs » renvoient aux notions d'environnement ou d'écologie, les trois termes pouvant être tenus pour interchangeables. Quant à la liberté d'entreprendre, on la considère en tant que modalité d'une liberté contractuelle plus largement entendue, elle-même intimement liée au droit de propriété.

Le rapport sénatorial chargé de l'examiner (ci-après, « le Rapport ») a finalement conduit au rejet de cette proposition de loi, au motif fondamental que « *notre droit reconnaît (déjà) à la puissance publique un grand nombre de prérogatives permettant de porter atteinte à la propriété privée, à des fins d'intérêt général* » (p. 12) ; or, la préservation des communs naturels relève de cette notion, ne serait-ce qu'en vertu de la pleine valeur constitutionnelle reconnue à la Charte de l'Environnement de 2004 (décision du Conseil constitutionnel 2008-564 DC). Mais comment expliquer que le Conseil constitutionnel ait « *toujours refusé d'établir une hiérarchie explicite entre les droits, principes et objectifs consacrés par le bloc de constitutionnalité* » (p. 15) sauf à ce que le droit de propriété, dont il est partie intégrante, ne soit lui-même une notion d'intérêt général ? Cette dernière question en entraîne deux autres, que cet article s'efforcera de renseigner afin d'en dégager des enseignements de politique publique : (1) est-il conceptuellement pertinent d'opposer propriété privée et préservation de l'environnement ? (2) L'efficacité de la politique française de l'environnement est-elle entravée par un excès de propriété privée

<sup>1</sup> Arnaud de Bélenet, Rapport n° 168, enregistré à la présidence du Sénat le 2 décembre 2021, p. 5, [URL : <https://www.senat.fr/rap/120-168/120-168.html>].

et de liberté contractuelle, comme le suggère la proposition de loi constitutionnelle ?

La théorie économique a vocation à étayer la première question, sans toutefois y répondre de manière catégorique. C'est d'un « échec du marché » (*market failure*) que la théorie des biens publics déduit la vocation de l'État à produire des biens « non exclusifs » et « non rivaux », c'est-à-dire d'accès libre et d'utilité collective (Samuelson, 1954). Toutefois et comme le rappelle le Rapport en introduction de son argument juridique, les communs sont des biens non exclusifs (accès libre) et rivaux (conflictualité d'usage). Le problème qu'ils posent est donc de régulation plutôt que de production, commandant d'identifier un ou plusieurs dispositifs d'exclusion à même de juguler la dégradation résultant de leur appropriation sans droit ; or, en principe, le droit de propriété constitue l'un d'entre eux. Sous ce regard, le problème est moins d'opposer propriété privée et environnement que de savoir selon quelles modalités et dans quelles limites, il est concevable (et légitime) de s'approprier la nature. En admettant que les « grands challenges » environnementaux ressortissent à la surexploitation ou la pollution des communs naturels (mers, cours d'eau, sols, atmosphère, climat, etc.), quatre écoles de pensée économique se disputent la résolution du problème : l'économie écologique et l'économie de l'environnement mettent l'accent sur la régulation publique, respectivement au travers de la politique discrétionnaire et du principe pollueur-payeur (théories interventionnistes). L'économie des communs et l'écologie de marché y préfèrent – voire opposent – le principe d'une régulation privée respectivement assise sur la gouvernance coopérative et le droit de propriété (théories libérales). Cet article synthétise l'argument de ces théories à la lumière de leurs enseignements pour la gestion publique de l'environnement, en insistant sur leurs mérites, limites, nuances, tensions et complémentarités ; le principe d'hybridation public-privé qui en découle permet d'esquisser un cadre théorique applicable à la politique environnementale.

Celui-ci donne ensuite lieu à investigation exploratoire, afin de renseigner la seconde question de recherche : on s'appuie d'abord sur une littérature permettant de caractériser la politique environnementale française à l'aune de notre examen préalable de la théorie économique. Faisant écho à l'analyse juridique du Rapport, on conclut à son orientation

interventionniste-discrétionnaire, conforme aux recommandations de l'économie écologique. On se livre ensuite à un examen des rapports d'évaluation que la Cour des comptes a dédiés à la politique/administration de l'environnement, ces dernières années ; on vérifie que ses réserves s'interprètent aisément à l'aune des « échecs de l'interventionnisme public » (*government failure*) mis en avant par les théories libérales.

L'argument produit va à l'encontre de la thèse opposant préservation de l'environnement et propriété privée, en France. Il invite même la politique publique à réévaluer les qualités environnementales de celle-ci. S'il encourage à « l'ouverture à toutes les conclusions, y compris une remise en cause radicale de la politique pour inefficacité, coût excessif, effets pervers, etc. » (Nioche, 2014, p. 73), le propos ne vise cependant pas à évincer l'action publique au profit d'une action privée élevée au rang de panacée environnementale ; de manière générale, l'exclusivité d'un dispositif institutionnel ne se déduit pas des limites opposables à son alternative. L'enjeu est plutôt d'articuler régulation privée et politique publique, au service de l'environnement. La conclusion esquisse des pistes de réflexion en ce sens.

L'article est organisé comme suit. La première partie synthétise les enseignements principaux des quatre paradigmes susmentionnés du lien économie-écologie. À la lumière de cette typologie, la seconde partie met au jour l'orientation et les limites de la politique publique de l'environnement, en France. La conclusion invite celle-ci à s'ouvrir plus résolument aux ressources institutionnelles de la gestion privée, ne serait-ce qu'à titre expérimental.

## 1. LA NATURE EN TANT QU'OBJET DE THÉORIE ÉCONOMIQUE

Pour la théorie économique, l'environnement se présente tel un bien non exclusif et rival, cette double caractéristique nuisant à sa préservation. Par conséquent, quatre grandes écoles de pensée du lien économie-environnement identifient chacune un couple acteur institutionnel-dispositif d'exclusion permettant de surmonter le problème de rivalité. Deux doctrines économiques conçoivent l'environnement tel un bien administratif<sup>2</sup> régulé par une politique publique respectivement discrétionnaire et « allocative » : économie écologique (EE) et économie de l'environnement (EnE) (théories interventionnistes). Deux autres doctrines le conçoivent en tant que bien privé régulé par l'action des particuliers, respectivement coopérative et transactionnelle : économie des communs (EC) et écologie de marché (EM) (théories libérales). Dans la suite, on rappelle le cadre conceptuel, les propositions et les limites principales de chacune de ces doctrines.

### 1.1. Les théories de l'environnement « bien administratif »

EE et EnE diffèrent quant à leur cadre conceptuel et aux recommandations qui en découlent. Ces deux écoles de pensée plaident cependant pour une régulation publique du commun environnemental, s'en remettant respectivement à la politique discrétionnaire et au principe pollueur-payeur.

#### 1.1.1. L'économie écologique (EE)

L'EE est la plus singulière des doctrines ici présentées. En effet, tandis que les trois autres écoles se déduisent d'un corpus plus général, l'EE fédère un large éventail de ressources conceptuelles autour d'un projet dont le caractère normatif est assumé : préserver l'environnement « coûte que coûte ». Cet engagement doctrinal

s'appuie sur une conceptualisation transdisciplinaire du problème écologique, articulant socio-économie, thermodynamique et biophysique (Røpke, 2005). En résulte une objectivation de la valeur de l'environnement dont la justification est tout autant écologique que socio-économique : (1) la Terre étant le support biophysique des activités humaines, son altération constitue un dommage irréversible ; (2) la sous-valorisation des actifs environnementaux pose un problème de justice distributive, notamment vis-à-vis des générations futures. L'EE s'oppose donc explicitement à l'orthodoxie économique – incarnée par l'EnE – selon laquelle les actifs environnementaux sont des biens substituables, donc instantanément et subjectivement valorisables.

C'est pourquoi l'EE se réfère largement aux corpus de l'hétérodoxie économique, plaidant pour un électisme théorique perçu à la fois comme ressource, quand il permet de diversifier les outils institutionnels au service de l'écologie, et comme problème, lorsqu'il brouille les frontières conceptuelles de la doctrine. Spash et Ryan (2012) identifient trois courants doctrinaux dont la conformité aux bases conceptuelles de l'EE est un sujet de controverse interne (Levrel et Martinet, 2021) : la nouvelle économie des ressources<sup>3</sup>, étendant les concepts de l'EnE à d'autres problèmes écologiques que celui de la pollution, le nouvel environnementalisme pragmatique, privilégiant une approche conséquentialiste des politiques environnementales, et l'écologie socio-économique, plus radicale dans ses fondements comme ses recommandations. Ce pluralisme conduit l'EE à sporadiquement reconnaître l'efficacité écologique des outils de marché mis en avant par l'EnE (prix) et l'EM (propriété privée, entrepreneuriat) ; une place plus importante encore est accordée à la gouvernance coopérative, au point que l'EE s'inspire largement de l'EC. Sa radicale originalité réside cependant en sa vision éco-centrique du problème environnemental, l'incitant à concevoir la nature tel un bien administratif tutélaire, à rebours des autres écoles de pensée. L'EE, et singulièrement son courant d'écologie socio-économique, érige donc la politique discrétionnaire – réglementation, propriété publique,

<sup>2</sup> Ce terme est préféré à celui de « bien public », issu d'une traduction équivoque de l'anglais. En effet, les adjectifs *public/private* ont une teneur économique faisant référence au caractère collectif ou individuel d'un bien. En français, les adjectifs *public/privé* ont une teneur essentiellement juridique, s'appliquant à l'action des collectivités publiques et des particuliers. La notion de « bien public » s'entend donc au sens « collectif » ou « administratif » de la notion. Or, notre propos privilégie la seconde acception.

<sup>3</sup> Le terme est regrettable en ce qu'il qualifie également l'écologie de marché.

planification, contrôle administratif voire subventions publiques – en dispositif privilégié de régulation environnementale ; celui-ci peut toutefois s'enrichir d'une participation citoyenne, dans une variante que l'on qualifiera d'inclusive.

Pour la gestion publique, l'EE offre deux avantages : elle constitue un gisement considérable de connaissances pour la gestion de l'environnement ; elle contribue à sensibiliser la société à l'importance de la question environnementale. Son plaidoyer interventionniste se heurte cependant à deux limites : en premier lieu, la théorie de l'État écologique reste à produire (Røpke, 2005) ; la critique soutenue qu'adresse notamment l'EE à la croissance économique, fait peu de cas des priorités concurrentes de l'environnement auxquelles la politique publique est aussi commise ; cette conflictualité peut d'ailleurs s'inviter au sein des administrations elles-mêmes, générant de l'ambiguïté organisationnelle. En second lieu, la question du volontarisme stratégique étant hypothétiquement résolue, l'interventionnisme discrétionnaire se heurte à un problème de mise en œuvre pouvant prendre deux directions opposées : un excès de zèle ou de pusillanimité écologique, néfaste à l'efficacité des actions menées (Venkatachalam, 2007).

### 1.1.2. L'économie de l'environnement (EnE)

L'EnE est d'inspiration néoclassique ; elle fait office de paradigme dominant de la relation économie-écologie (Cropper et Oates, 1992 ; Heal, 2007). Au sein de ce corpus, il revient au prix de régler la rivalité d'usage entre biens et services. Cela suppose que ceux-ci soient échangés sur des marchés dont les conditions d'efficacité sont prescriptives (atomicité des agents, information parfaite, etc.) ; c'est alors que le prix peut être dit « Pareto-optimal », c'est-à-dire représentatif d'un équilibre parfait entre préférences individuelles. Pour la théorie néoclassique, le prix est donc moins un objet positif que normatif : les conditions sociales de sa formation importent moins que son exhaustivité

informationnelle ; c'est à cette condition qu'il remplit sa fonction d'allocation rationnelle des ressources.

C'est pourquoi, en cas de contravention au prix Pareto-optimal, le marché est supposé en échec et appelle à être corrigé par l'action publique. Parmi ces causes d'échec du marché, figurent les externalités négatives (un dommage sans coût associé), dont la pollution constitue l'archétype. Celle-ci revenant à l'usage rival d'un commun non exclusif (air, eau, climat, etc.), son internalisation suppose de mettre en œuvre le principe pollueur-payeur, soit en tarifant la pollution (éco-taxation « pigouvienne »), soit en créant un marché de droits à polluer (fréquemment qualifiés de « coasiens »)<sup>4</sup>. L'EnE prend aussi en compte les externalités positives (un bénéfice sans prix associé), qu'elle internalise au moyen de subventions allouées au producteur ou au consommateur, selon l'origine de l'externalité. Dans tous les cas, la valorisation de l'environnement s'appuie sur une méthodologie permettant à l'administration d'en reconstituer le « prix implicite » (voir Prieto et Slim, 2009) ou d'en induire la quantité de droits échangeables par les agents économiques. Une fois ce travail effectué, il revient normalement à l'offre et la demande des pollutions tarifées, d'en fixer la quantité optimale.

L'EnE conçoit donc l'environnement tel un bien administratif subordonné au système des prix ; elle érige un interventionnisme qu'on peut qualifier d'allocatif, en dispositif privilégié de régulation environnementale. Cette ingénierie administrative comporte l'avantage d'utiliser le prix en tant que signal de la rareté des aménités environnementales, sans négliger d'autres finalités économiques. Deux critiques lui sont toutefois adressées qui, émanant respectivement de l'EE et de l'EM, sont complémentaires : en premier lieu, la reconstitution administrative de ce signal-prix peut mésestimer la valeur de l'environnement. En second lieu, l'EnE assigne implicitement l'administration publique à un impératif de rationalité économique ; cette idéalisation néglige d'autres paramètres de la décision publique, susceptibles de nuire à son efficacité (Anderson, 1982 ; Kirchgässner et Schneider, 2003).

<sup>4</sup> Éco-taxation et marchés de droits à polluer sont respectivement associés aux travaux de Pigou (1920) et Coase (1960), sur la foi de deux concepts différents bien qu'issus de la matrice néo-classique. Pour Pigou, la taxation permet de fixer le prix des externalités, qu'aucun marché ne peut déterminer. Pour Coase, les externalités ne sont que des coûts de transaction particulièrement élevés, faisant ponctuellement obstacle à l'échange. Bien que n'émanant pas de Coase, l'idée d'un marché administratif s'en déduit : en créant des droits échangeables, l'administration réduit les coûts de transaction environnementale et permet au marché de remplir sa fonction de régulation (toute baisse exogène des coûts de transaction contribuant, par ailleurs, à envisager la privatisation des biens publics, ce qui jette un pont conceptuel vers l'EM, voir plus loin).

## 1.2. Les théories de l'environnement « bien privé »

EC et EM diffèrent quant à leur cadre conceptuel et aux recommandations qui en découlent. Ces deux écoles de pensée plaident cependant pour une régulation privée, respectivement coopérative et transactionnelle, du commun environnemental.

### 1.2.1. L'économie des communs (EC)

L'EC identifie la gouvernance coopérative en tant que dispositif majeur d'exclusion environnementale. Associée aux travaux d'Elinor Ostrom, cette doctrine documente de nombreux cas historiques de gestion coopérative des forêts, prairies, pêcheries et autres systèmes d'irrigation agricole faisant obstacle à la fameuse « tragédie des communs » (Gordon, 1954 ; Hardin, 1968). L'EC analyse les conditions d'efficacité de la gestion de ces gisements de ressources (territoire limité, ressource rare et peu mobile, groupes restreints, homogénéité sociale des coopérateurs, etc.) et identifie cinq droits reconnus aux populations admises à son exploitation : droit d'accès et d'usage à la ressource d'une part, de gestion, d'exclusion et d'aliénation de l'actif d'autre part (Ostrom *et al.*, 1999 ; Ostrom, 2009). La nature de ces droits constitue un angle mort de la théorie : sont-ils contingents ou constitutionnels ? Collectifs ou individuels ? En d'autres termes, le groupement ostromien doit-il s'interpréter telle une autorité publique investie d'un pouvoir de coercition (voire d'expropriation) ou comme un partenariat, c'est-à-dire une structure fédérative ? L'EC ne répond pas explicitement à cette question car, plutôt que d'envisager le droit de propriété en tant que ressource (institutionnelle), elle considère les droits de propriété en tant que moyens d'action locaux. Ainsi, selon que le groupement collectif est conçu de façon modulaire – reconnaissant à ses membres un droit de propriété individuel pouvant aller jusqu'à la sortie du collectif (*exit*) – ou unitaire – chacun ne pouvant, au mieux, influencer les décisions du groupe qu'au travers d'une assemblée (*voice*) – la structure de gouvernance du commun est assimilable à un nœud de contrats ou à une forme d'autorité publique (on emprunte la dichotomie *exit-voice* à Hirschman, 1972).

Cette zone d'ombre conceptuelle peut expliquer que la théorie des communs ait fait l'objet d'interprétations l'apparentant tantôt à l'école institutionnaliste (revendiquée

par l'EE), tantôt à l'école néo-institutionnaliste (compatible avec l'EnE et l'EM). Cette ambivalence doctrinale renvoie à un amalgame fréquent de la littérature économique entre « collectif » et « public » d'une part, « individuel » et « privé » d'autre part. En effet, les travaux de l'EC documentent (et recommandent) la viabilité d'une gouvernance coopérative plutôt que transactionnelle des biens communs ; pour autant, cette gestion coopérative relève de formes variées d'auto-organisation sociale.

À notre sens, l'ambiguïté vient largement du matériau empirique mobilisé par l'EC : les structures de gouvernance qu'étudie ce corpus sont, le plus souvent, traditionnelles. Or, il est difficile de faire la part entre « contractualisme » et « collectivisme » dans ce qui fonde une tradition et c'est sans doute ce qui peut expliquer le parti pris institutionnaliste de l'économie des communs. Éluder la question du rapport public-privé semble plus délicat sur un territoire gouverné par un État de droit, s'inspirant largement d'une conception contractualiste de l'autorité publique (le contrat social). Dans un pays tel que la France, la gouvernance coopérative s'incarne dans le tiers-secteur, c'est-à-dire un complexe d'organisations privées régies par le principe de l'adhésion volontaire (associations, mutuelles, coopératives, etc.). C'est à ce titre que l'EC peut être tenue pour « libérale », d'autant que son argument met en avant deux échecs du gouvernement faisant obstacle à l'efficacité de la politique environnementale : les coûts bureaucratiques de l'interventionnisme (une critique reconnaissable par la théorie du choix public) et le déficit d'information de la planification publique (une critique reconnaissable par la théorie autrichienne, voir plus loin) (Ostrom, 1990).

L'EC conçoit donc l'environnement tel un bien privé subordonné à une structure de gouvernance ; elle érige le libéralisme coopératif en dispositif privilégié de régulation environnementale. Son avantage réside en une gestion conforme aux intérêts des populations dépendant de l'exploitation d'un gisement local de ressources naturelles. Ses limites tiennent à cette contrainte territoriale mais aussi aux coûts de gouvernance, à la stabilité des accords de coopération et aux problèmes de représentativité des structures de gestion qu'elle met en avant.

### 1.2.2. L'écologie de marché (EM)

L'EM est relativement méconnue, *a fortiori* dans la littérature en management public. Or, il s'agit du corpus

économique le plus critique à l'égard de la gestion publique de l'environnement.

L'EM correspond à ce que la littérature anglo-saxonne qualifie de *Free Market Environmentalism* (Anderson et Leal, 2001) ou de *New Resource Economics* (Simmons et Mitchell, 1984). À l'instar de l'EnE, cette doctrine déduit sa théorie environnementale d'un corpus théorique préexistant : théorie autrichienne, théorie des droits de propriété et théorie du choix public. Pour la théorie autrichienne, le droit de propriété constitue la base institutionnelle d'un complexe d'accords décentralisés – la « catallaxie » (Von Mises, 1949 ; Hayek, 1973) – seul à même de produire et diffuser un maximum de connaissance efficace, au service de l'entrepreneuriat et l'innovation (Ramos-Gorostiza, 2010). La propriété est aussi

une condition nécessaire de l'efficacité économique : c'est parce qu'ils sont créanciers résiduels de la valorisation de leurs actifs que les propriétaires sont fortement incités à surveiller/évaluer les contrats relatifs à leur utilisation (théorie des droits de propriété, Alchian et Demsetz, 1972). Cette incitation manque à l'administration publique ; le contrôle gouvernemental qui s'exerce sur elle est altéré par des préoccupations électorales relayées par des groupes de pression, dont découlent des politiques ambiguës voire opportunistes (théorie du choix public, Buchanan et Tullock, 1962).

L'EM applique donc ce corpus à l'analyse du problème environnemental. Les qualités de régulation et d'innovation de la propriété privée peuvent être mises au service de l'environnement, dès lors que celui-ci est

Contribution à la soutenabilité écologique	Exemples (sources) de cas documentés
Gestion partenariale d'un actif naturel	Pêcheries de langoustes du Maine, USA (Acheson, 1988) Gestion communautaire du saumon sockeye, État de Washington, USA (Higgs, 1996) Écotourisme sur la barrière de corail, Australie (Huyberts et Bennett, 2003) Gestion communautaire de la faune sauvage, Afrique australe (Kreuter et Simmons, 1995) Gestion villageoise des terres agricoles, Japon (McKean, 1993)
Gestion transactionnelle d'un actif naturel	Transaction « pétrole contre royalties » à des fins de compensation écologique ( <i>Rainey Audubon Reserve Society</i> , Louisiane, USA ; Anderson et Leal, 2001, chapitre 6 ; exemple de <i>Chevron</i> , Nouvelle-Guinée, Anderson et Leal, 2001, chapitre 6) Introduction de l'apiculture pour résoudre un conflit d'usage de l'eau ( <i>Natura Bolivia</i> , Bolivie ; Anderson, 2009) ; Compensation/substitution d'activité pour éviter la surpêche de saumon (Indiens MicMac, Canada ; Anderson et Leal, 2001, chapitre 11)
Gestion entrepreneuriale (éco-durable et/ou éco-récréative) d'actifs naturels	Écotourisme dans des forêts privées ( <i>North Maine Woods Corporation</i> , USA ; Anderson et Leal, 2001, chapitre 9) Réserve naturelle dans la prairie ouest-américaine ( <i>American Prairie Reserve</i> , USA ; Huffman, 2019) Institution des <i>land trusts</i> , USA (Anderson et Leal, 2001, chapitre 6) Concessions de pêche ( <i>Ocean Farming Inc</i> , Îles Marshall, Anderson et Leal, 2001, chapitre 9) Rachat de droits de pêche par des organisations/entrepreneurs sans but lucratif (Écosse, Groenland ; Anderson et Leal, 2001, chapitre 9) Division du littoral en zones privées de pêche, Hong Kong (Yu <i>et al.</i> , 2000)

Tableau 1 – Quelques cas de gestion écologique documentés par les travaux en (ou compatibles avec l') EM

Source : Auteurs



valorisé, dans une certaine mesure, par les agents économiques (Queinnec, 2019 ; Falque *et al.*, 2021). En pratique, c'est toujours le cas : par exemple, la valorisation d'un bien immobilier comporte toujours une part implicite d'aménité environnementale ; nombre de querelles de voisinage, tranchées par le droit civil, ont trait au conflit d'usage d'un commun naturel (certains travaux faisant valoir la moindre sévérité environnementale du droit public par rapport au droit privé, notamment dans les pays de *common law* ; Meiners et Yandle, 1998) ; enfin, la dégradation de l'environnement est génératrice de coûts assurantiels importants. La demande environnementale subséquente permet donc, non seulement de prévenir l'*abusus* écologique, mais de favoriser la gestion partenariale, transactionnelle ou entrepreneuriale d'un actif naturel, comme l'illustre le tableau 1 ci-dessus<sup>5</sup>.

Les cas recensés ci-dessus relèvent, tous, d'arrangements contractuels ou d'initiatives privés. Leurs enseignements ne sont cependant pas un monopole conceptuel de l'EM. Ainsi, les cas de gestion partenariale renvoient naturellement à l'EC ; de nombreuses initiatives pro-environnementales sont le fait d'organisations privées sans but lucratif, dont l'EE documente l'utilité. Enfin, certains arrangements contractuels – quotas de pêche, banques de compensation écologique, paiements pour services écosystémiques, etc. – peuvent être institutionnalisés par la politique publique, conformément aux recommandations de l'EnE, dans sa variante coasienne.

Dès lors, l'EM conçoit l'environnement tel un bien privé tutélaire<sup>6</sup>. Elle érige le libéralisme transactionnel en dispositif privilégié de régulation environnementale. Cette doctrine a l'avantage d'envisager une synergie propriété-environnement propice à toutes sortes de projets écologiques, y compris la sanctuarisation d'un espace à des fins de conservation. Le droit de propriété sur les actifs environnementaux bute cependant sur trois limites : en premier lieu, le risque toujours possible d'*abusus* écologique, en particulier sur des sites

destinés à la construction, l'extraction, l'industrie ou l'agriculture intensive. En second lieu, les coûts d'appropriation/transaction considérables inhérents aux communs globaux, tels que l'océan, l'atmosphère ou le climat. Enfin, l'origine et la forme institutionnelles du droit de propriété peuvent s'avérer problématiques.

### 1.3. Économie de la nature et recommandations de politique publique : synthèse et perspectives théoriques

Le tableau de l'Annexe 1 récapitule les arguments principaux des théories économiques de la nature. Sont rappelés l'inspiration doctrinale de chaque école de pensée, le dispositif d'exclusion environnementale qu'elles privilégient, les forces et faiblesses de celui-ci et la qualification économique de l'environnement qui en résulte. À cette présentation discrète, le schéma 1 ajoute une vue synoptique prenant en compte les principaux points de convergence inter-doctrinaux, représentés par les zones grises. Celles-ci peuvent être envisagées telles des espaces de dialogue inter-écoles, voire comme l'esquisse d'une possible dynamique transitionnelle (du public vers le privé ou l'inverse) lorsqu'elles combinent l'apport d'une théorie interventionniste (sur fond noir) avec celui d'une théorie libérale (sur fond blanc).

Ce survol permet l'esquisse d'un cadre théorique pour la gestion publique, invitant à dépasser les antagonismes doctrinaux – donc l'opposition public-privé – au profit d'un arbitrage analogue à celui qu'opère l'économie des coûts de transaction entre hiérarchie et marché (Williamson, 1985). En découlerait une forme hybride de gouvernance environnementale, en vertu du partage de responsabilités suivant : à l'action publique, une fonction prépondérante de production/surveillance normative limitée à un socle de garanties environnementales, facilitant la prise en compte de l'environnement dans les accords privés, conformément aux recommandations de l'EE et l'EnE<sup>7</sup> ; à l'action privée,

<sup>5</sup> L'inventaire se limite à la gestion des communs, intégrant les externalités mais laissant de côté la question des déchets et de l'innovation technologique.

<sup>6</sup> La notion de « bien tutélaire » (*merit goods*) désigne habituellement des biens dont la consommation est jugée indispensable à la collectivité. Il s'agit donc de biens administratifs dont l'État contrôle la production et le financement. On étend ici cet adjectif aux biens dont la production et l'usage sont sous contrôle exclusif d'un propriétaire privé. Cette extension permet de distinguer biens tutélares et biens subordonnés, quel que soit leur statut juridique (voir tableau de l'Annexe 1).

<sup>7</sup> Deux autres attributs de l'action publique sont ici négligés : (1) la gestion du domaine public, qui renvoie la puissance publique à sa dimension de propriétaire privé ; (2) la coopération internationale.

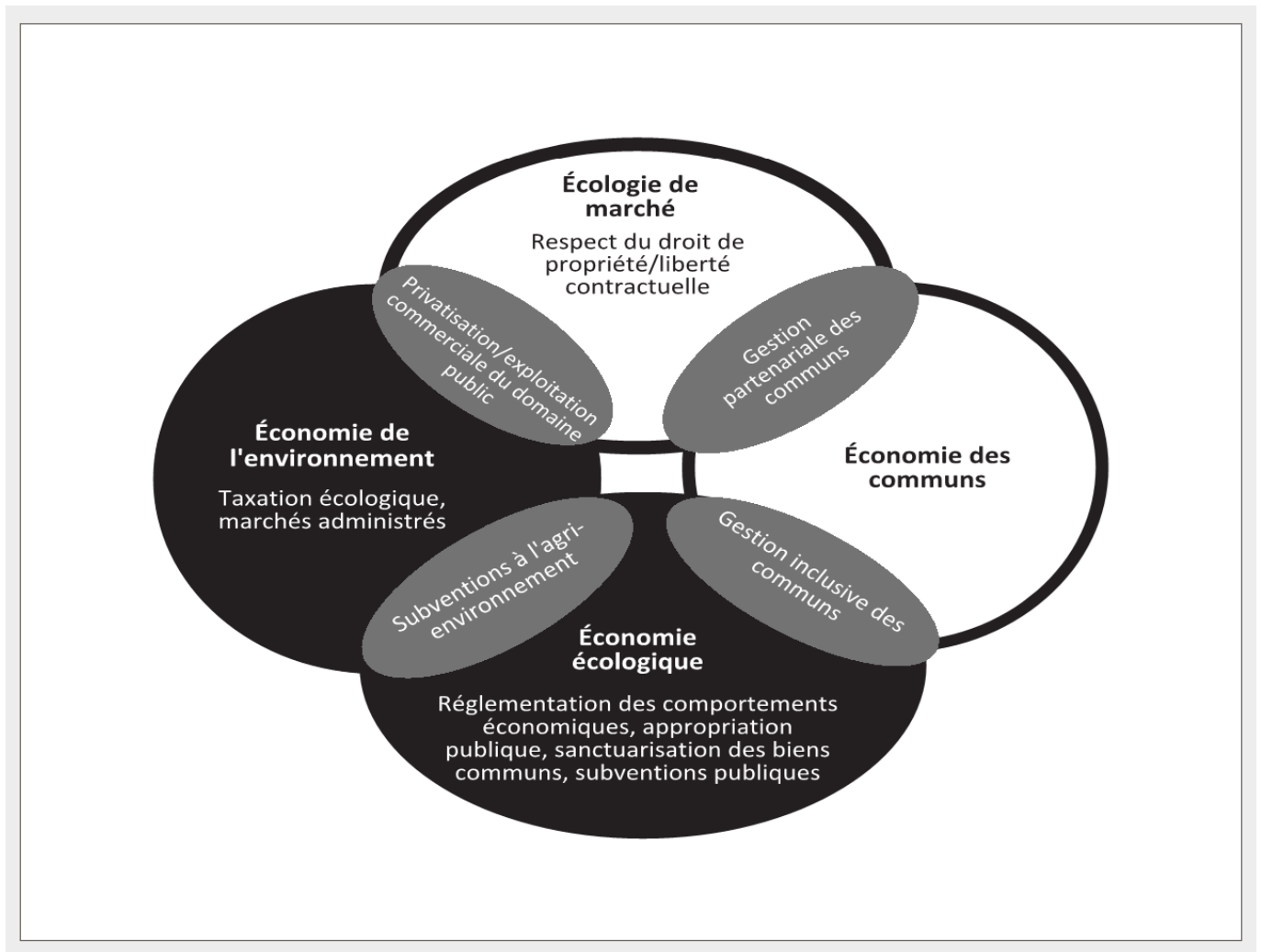


Schéma 1 – Théories économiques de la nature et recommandations de politique publique

Source : Auteurs

une fonction prépondérante de gestion stratégique et opérationnelle dans le cadre défini, conformément aux recommandations de l'EC et l'EM. L'adjectif « prépondérant » n'est pas synonyme d'exclusif : le vaste champ d'arbitrages qu'il ouvre est un sujet d'investigation pour l'économie néo-institutionnelle, en particulier (Déprés *et al.*, 2005). Son cadre d'application plaide cependant en faveur d'un principe général de subsidiarité administrative dont, même en supposant l'argument doctrinal admis, la mise en application est incertaine.

Cela vient de ce que toute proposition de réforme environnementale implique des coûts transitionnels d'autant plus importants que le dispositif qu'elle met en avant modifie le *statu quo* institutionnel (c'est le cas pour l'EE, l'EC et l'EM). L'EC rappelle par exemple que « dans de nombreux cas, la tragédie des communs ne s'est concrétisée qu'avec la création de conditions d'accès

libre, souvent comme conséquence de la destruction [de systèmes coopératifs pré-existants] » (Feeny *et al.*, 1990, p. 6). Cette considération transitionnelle plaide donc en faveur d'un principe institutionnel de précaution, propice à l'expérimentation ; encore faut-il que le droit et l'administration publics y soient réceptifs. En ce sens, si la souplesse d'un dispositif de régulation peut être le but d'une réforme, elle est aussi la ressource sur laquelle s'appuie le principe même de la réforme. En tout état de cause, celle-ci doit pouvoir (1) caractériser un stock de régulation existant, c'est-à-dire un contexte institutionnel d'origine ; (2) en identifier les défauts ; (3) en inférer une stratégie de transition, c'est-à-dire l'orientation privée ou publique du flux de régulation dont on attend l'amélioration du stock et (4) en penser les modalités de mise en œuvre, à des fins d'expérimentation. On applique ce cadre exploratoire au cas de la politique française de l'environnement.

## 2. ORIENTATION ET LIMITES DE LA GESTION PUBLIQUE DE L'ENVIRONNEMENT EN FRANCE

En France, la politique publique conçoit-elle l'environnement tel un bien administratif ou privé ? Ses difficultés accréditent-elles la critique interventionniste du marché ou la critique libérale de l'interventionnisme ? On renseigne ces questions au moyen d'un essai de caractérisation économique de la politique française de l'environnement, sur la base d'une revue de littérature multidisciplinaire (droit, géographie, management public, sciences de l'environnement, science politique) ; de cette synthèse, ressort le portrait d'une politique d'orientation interventionniste, lestée d'un certain nombre de limites. On propose, ensuite, un cadre théorique exploratoire de ces dernières, dont on éprouve la pertinence au moyen d'un échantillon de rapports de la Cour des comptes. L'argument débouche sur une invitation générale à plus (ou mieux) arrimer les apports de la régulation privée à la politique publique.

### 1.4. Essai de caractérisation de la politique de l'environnement en France

Penser la politique publique en tant qu'objet de théorie économique n'implique naturellement pas que celle-ci détermine celle-là. En l'occurrence, « [la] construction à la française de la nature comme univers administré a une antériorité à la fois philosophique et historique très forte, elle s'enracine [...] dans la pratique administrative, qu'elle soit antérieure ou postérieure à la Révolution » (Charles et Kalaora, 2008, p. 18). Cette remarque pose avec acuité, la question des coûts transitionnels associés à toute politique environnementale. Elle n'interdit cependant pas d'en qualifier l'orientation économique. Celle-ci est interventionniste, en ligne avec les recommandations de l'EE dans sa variante discrétionnaire et plus récemment, inclusive. Sans y être hermétique, la politique publique est moins réceptive aux outils allocatifs et transactionnels relevant respectivement de l'EnE et l'EM.

### 1.4.1. L'orientation interventionniste de la politique de l'environnement

La synthèse d'une politique environnementale comportant de nombreux domaines et modalités de régulation, bute sur d'évidentes limites descriptives. En règle générale, toutefois, la « main » de l'administration publique y est particulièrement visible. En concentrant l'essentiel du propos sur la gestion des espaces naturels, trois éléments d'analyse concourent à qualifier la politique environnementale française d'interventionniste : (i) un droit positif complexe et foisonnant ; (ii) une administration spécifique, aux moyens d'action élargis ; (iii) un idéal « conservationniste » aujourd'hui tempéré par une conception plus inclusive de la gestion de l'environnement, dans le sillage du développement durable :

- I. La politique de l'environnement dérive d'un droit éponyme puisant à de nombreuses sources législatives (nationales, internationales, européennes) et innervant plusieurs branches du droit privé et public. À titre d'exemple de cette production normative et de ses implications de politique publique, la loi de 1960 instituant les parcs nationaux et la loi de 1976 sur les réserves naturelles, reprises et complétées par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (« loi biodiversité ») du 9 août 2016, entérinent le principe d'une appropriation ou d'une gestion publiques d'aires naturelles protégées représentant un tiers de l'espace national terrestre et maritime [URL : <https://www.ecologie.gouv.fr/aires-protégees-en-france>]. La récente loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 énonce un objectif de politique publique – une réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 – impactant significativement l'économie française. La loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 donnant valeur constitutionnelle à la Charte de l'environnement ainsi que la loi-cadre du 23 juillet 2009 issue du « Grenelle de l'Environnement », constituent d'autres jalons importants de cette production normative, de portée plus générale. Ce droit de l'environnement faisant office d'outil de planification stratégique au service de la politique publique, il implique la création d'une administration dédiée.
- II. Créé dès 1971, le Ministère de l'Environnement – aujourd'hui, Ministère de la Transition Écologique et Solidaire (MTES) – fut longtemps qualifié de

« Ministère de l'impossible » avant de voir ses prérogatives progressivement renforcées (il devient Ministère d'État en 2007). Le MTES exerce une tutelle (ou cotutelle) sur de nombreux organismes et établissements publics chargés de la mise en œuvre de la politique écologique (agences de l'eau, Conservatoire du littoral, Office français de la Biodiversité, Office national des Forêts, Parcs nationaux, etc.). Il est également assisté d'organismes de conseil scientifique investis d'importantes prérogatives d'orientation.

III. Historiquement, la gestion publique de l'environnement est imprégnée d'idéaux « conservationnistes », enclins à la sanctuarisation des biens naturels (préservation intégrale des espaces et des espèces) ; cela vient de ce que les premières réserves naturelles – comme d'ailleurs les premières aires marines – furent constituées à l'instigation d'associations privées, dont les idéaux naturalistes ont progressivement obtenu reconnaissance légale puis administrative (Mabille, 2006 ; Therville *et al.*, 2012). Ce parcours institutionnel dévoile une stratégie d'appropriation environnementale par la voie politico-administrative plutôt que transactionnelle. C'est d'un classement administratif dont elles retirent fréquemment un statut de gestionnaire, plutôt que de l'acquisition en pleine propriété, que les premières associations de protection de la nature conçoivent le sentiment non seulement de protéger mais de posséder un bien naturel<sup>8</sup>. Sans doute ce cas est-il emblématique du primat de la décision publique sur la décision privée – de l'administration sur la transaction – dans la culture politique française. Au cours des années 1990, celle-ci s'ouvre cependant au développement durable, impliquant participation ou représentation des collectivités locales, des associations d'usagers et, plus largement, de la société civile de sorte que « *communément caractérisé par un État centralisé et dirigiste, le modèle français d'action publique présente en réalité une nature plus ambiguë. [...] L'interaction entre la "tradition autoritaire unilatérale" (exprimée à l'étape de formulation des politiques) et le "système de consensus néo-corporatiste bilatéral" (opérant à l'étape de la mise en œuvre) résulte en une dualité de la politique environnementale française* »

(Lacroix et Zaccai, 2010, p. 220). L'articulation de la planification/appropriation publique et de la participation est particulièrement visible dans la gestion des aires naturelles protégées [URL : <https://www.ecologie.gouv.fr/aires-protégees-en-france>], à savoir des communs naturels à forts enjeux de biodiversité (auxquels s'ajoutent ou se superposent les sites Natura 2000, d'instigation européenne). Ces espaces font l'objet d'une stratégie nationale dont le récent Office français de la Biodiversité (OFB) constitue le maître d'œuvre. Il s'agit de gérer les communs concernés en fonction de sept objectifs fondamentaux arbitrant entre préservation des biomes (gisements de biodiversité) et usages du public, en tenant compte de nombreuses contraintes naturelles (migration d'espèces, cours d'eau, etc.) et institutionnelles (prérogatives des propriétaires et des collectivités territoriales). La conception de ces objectifs comme le pilotage de la stratégie se veulent participatifs et/ou représentatifs, respectivement au travers de dispositifs *ad hoc* de consultation de la société civile et d'organismes gestionnaires gouvernés de façon pluraliste (syndicats mixtes, établissements publics autonomes, fédérations gestionnaires).

En somme, si les idéaux conservationnistes de la politique publique sont typiques de l'EE discrétionnaire, son tournant inclusif semble inspiré par l'EC. Il est même vraisemblable que cette dernière inspire de véritables outils de politique environnementale : c'est ainsi que les éco-organismes, bien que d'instigation publique, ont été analysés tels une structure coopérative de gestion des déchets domestiques, conçus en tant que « ressource commune » (Micheaux et Aggeri, 2019).

En matière de lutte contre la pollution, domaine dans lequel les outils d'intervention inspirés de l'EnE ont eu le plus d'influence normative (comme en témoigne l'instauration d'un « marché du carbone » d'instigation européenne, en 2005), la marque de l'interventionnisme discrétionnaire est encore prégnante : s'il arrive à la politique publique d'agir sur le signal-prix des émissions nocives (taxe générale sur les activités polluantes, bonus-malus écologique, etc.), la France recourt moins que les autres pays européens à la fiscalité pollueur-payeur, y préférant l'instrument réglementaire (Raimana

<sup>8</sup> « Il y avait un réflexe [...] des gens qui avaient milité pour la création des réserves naturelles, qui après étaient devenus gestionnaires [...]. On est dans notre territoire, il est protégé et on n'en parle plus. On a gagné le combat, maintenant on est chez nous » (Therville *et al.*, 2012, p. 8).

Lallemant-Moe, 2017). Même lorsque la politique de l'environnement ne se traduit pas par un contrôle formel de l'administration sur des territoires ou des dispositifs de gestion, elle comporte un important volet d'intervention dans la gestion des terres privées – principalement les sols agricoles et les forêts – au moyen d'outils variés : pouvoirs préfectoraux de protection du biotope, évaluation environnementale préalable de certains projets d'aménagement entraînant obligation de compensation écologique, prérogatives d'intervention d'organismes publics (ex : Conservatoire du littoral) ou parapublics (ex : SAFER) incluant préemption et expropriation des sols. La puissance publique jouit donc de prérogatives qui ont « pour conséquence de limiter la propriété par le haut et donc de contraindre le propriétaire foncier dans l'exercice de ses droits » (Crozes, 2018, p. 187).

#### 1.4.2. Quelle place pour la régulation privée de l'environnement ?

Ce que l'on qualifie « d'orientation interventionniste » de la régulation environnementale, en France, n'est évidemment pas exclusif de la propriété et du contrat : le contraire qualifierait un État socialiste, plutôt qu'interventionniste. D'une part, la réglementation publique associe nombre d'acteurs privés à la mise en œuvre de la régulation environnementale (cf. l'implication des agriculteurs dans la compensation écologique ; Vaissière *et al.*, 2020). D'autre part, la législation a, ces dernières années, institué des outils contractuels de préservation de l'environnement dont les propriétaires fonciers/ruraux sont invités à se saisir : c'est notamment le cas de l'obligation réelle environnementale (ORE) instaurée par la loi Biodiversité de 2016. Cette responsabilité privée est-elle source d'inefficacité pour la gestion de l'environnement ?

D'un point de vue empirique, nous n'avons pas identifié de travaux accréditant cette thèse. À notre connaissance, le seul exemple documenté de transaction environnementale d'envergure porte sur les acquisitions

foncières réalisées par le groupe Nestlé au début des années 1990, afin d'assainir l'impluvium des sources d'eau minérale Vittel et Contrex. Il s'agit d'une opération de paiement pour services écosystémiques dont, d'un strict point de vue environnemental, le bilan est jugé positif (Déprés et Grolleau, 2008 ; Pomade, 2016)<sup>9</sup>. L'efficacité des outils contractuels pro-environnementaux issus de la législation (bail rural à clauses environnementales, « jouissances spéciales » et, bien sûr, ORE) reste à documenter (Crozes, 2018).

La littérature juridique a cependant analysé ces outils d'un point de vue théorique. Deux remarques ressortent de l'examen : (1) l'incitation à les utiliser est d'autant moins grande qu'ils sont concurrencés par une réglementation abondante, produisant des effets analogues (Poumarède, 2017) ; (2) l'environnement est en quête d'une qualification juridique l'assimilant à un démembrement de la propriété, c'est-à-dire un droit réel plus contraignant que le simple droit personnel (de nature contractuelle) ; la recherche juridique a creusé plusieurs pistes en ce sens – servitude, usufruit, bail emphytéotique, fiducie – dont l'ORE constitue l'aboutissement. Inspirée du droit anglo-saxon, il s'agit d'une servitude écologique imposée à une propriété privée<sup>10</sup>. Deux éléments propres au contexte institutionnel français entravent cependant son efficacité : en premier lieu, l'ORE n'est pas un droit réel au sens plein du terme (Crozes, 2018). En second lieu, sa portée peut être limitée par la prééminence d'un droit formel en prescrivant les conditions d'application au lieu de les laisser à la discrétion des co-contractants ; c'est notamment le cas de la transaction propriétaire – exploitant d'une terre agricole, régie par le code rural (Krajcski, 2017).

Ces remarques invitent à envisager le droit de propriété et des contrats *in situ* plutôt qu'*in abstracto*, c'est-à-dire au sein du contexte institutionnel dans lequel il s'inscrit. Il en va de même de l'environnement, qui peut être alternativement pensé en tant qu'objet de droit surplombant la propriété (opposition environnement-propriété) ou en tant qu'objet de propriété s'insérant dans

<sup>9</sup> Les réserves auxquelles ce cas donne lieu sont d'ordre socio-économique : la réglementation publique a en effet conduit à des coûts de transaction élevés entre Nestlé et les agriculteurs du bassin concerné, débouchant sur des solutions contractuelles parfois préjudiciables à ces derniers. Ce cas pose avec acuité la question de l'encastrement institutionnel des accords privés dans un complexe réglementaire plus vaste, susceptible d'en obscurcir l'évaluation.

<sup>10</sup> Servitude écologique et ORE correspondent peu ou prou au *conservation easement* du droit anglo-saxon, outil de transaction écologique. La fiducie est proche du principe des *land trusts*, plébiscité par l'EM car facilitant l'appropriation écologique. Enfin, l'ORE est aussi un outil de « compensation écologique », visant à restaurer ou compenser les qualités écologiques d'un site naturel soumis à artificialisation, dans le cadre d'un accord volontaire et/ou d'une obligation réglementaire (son principe est celui des *mitigation banks*, Scemama *et al.*, 2018).

le droit (articulation environnement-propriété). Selon la première conception, l'environnement serait « *par essence inappropriable, le rapport de l'homme aux choses communes [n'étant] pas un rapport d'appropriation, même collective* » (Camproux-Duffrène, 2020, p. 698) ; contestable à l'aune des enseignements de l'EC et de l'EM, cette conception du commun se comprend cependant au vu de la soumission de la propriété foncière à la notion de droit réel, dont le fondement est utilitariste et matérialiste (Bosc, 2017) ; or, l'environnement est une notion holistique dont la valeur réside largement en des qualités écosystémiques peu tangibles, de ce double point de vue. Il reste que prétendre imposer l'environnement à la propriété s'articule malaisément à l'État de droit, comme l'exemplifie la proposition de loi constitutionnelle évoquée en introduction de cet article. La seconde conception pose un autre problème de compatibilité, inhérent à la dimension prescriptive du droit positif français. La « patrimonialisation » de l'environnement étant d'orientation anglo-saxonne, elle va dans le sens d'une délégation de sa mise en œuvre au droit contractuel ; il s'agirait alors de confier au jugement des parties plutôt qu'à la loi, le soin de déterminer ce qui est appropriable ou non. Un certain nombre d'innovations juridiques pourraient en découler, susceptibles de déboucher sur la reconnaissance d'un droit de propriété environnemental assimilable à un actif immatériel.

En conséquence, l'articulation (plutôt que l'imposition) de l'environnement au droit (donc à la propriété) invite l'action publique à alléger sa production de textes au bénéfice de plus de souplesse contractuelle, c'est-à-dire à promouvoir le *nomos* (le droit créé par la propriété et les contrats) au détriment du *thesis* (le droit du législateur) (Hayek, 1973). Les coûts transitionnels d'une telle évolution étant considérables, il est possible que le compromis dont relève l'ORE soit optimal. Notre argument se borne à considérer que la régulation privée de l'environnement s'inscrit dans un contexte institutionnel très largement défini par le droit positif, dont le mode de production est lui-même emblématique d'une tradition interventionniste.

### 1.4.3. Les limites de l'interventionnisme écologique

La littérature académique relève trois limites de la politique publique de l'environnement, en France : (i) une

inflation normative source de complexité voire d'incohérences ; (ii) une conflictualité verticale (central/local) reflétant des conceptions antagoniques de l'environnement, (iii) une conflictualité horizontale (interministérielle) entre objectifs écologiques et priorités socio-économiques plus générales (industrialisation, pouvoir d'achat, etc.).

- I. L'inflation normative se traduit fréquemment par une profusion d'acteurs soumis à des tensions téléologiques difficilement gérables (Alban et Hubert, 2013 ; Gérard, 2009. Voir aussi Ferraton et Hobléa, 2017 à propos de la gestion de l'eau). Elle génère également des lenteurs dans l'instruction des dossiers d'aménagement (Scemama *et al.*, 2018). Dans la mesure où « *le droit de l'environnement pose problème à partir du moment où on tente de l'appliquer* » (Blatrix *et al.*, 2021, p. 528), l'ambiguïté peut même se transformer en hypocrisie organisationnelle, comme l'illustrent les cas de grève du zèle réglementaire tôt mis au jour par Prieur (1987). La création d'agences fédérant, en leur sein, plusieurs organismes préexistants – une démarche dont procède l'Office français de la Biodiversité – vise à surmonter les problèmes de coordination inhérents à ce management polycentrique. Il n'est toutefois pas sûr que cette concentration administrative fasse l'économie des conflits de visions préexistants à ces rapprochements, ne serait-ce qu'au regard du pluralisme du conseil d'administration.
- II. La conflictualité verticale recoupe les tensions centralisation *versus* décentralisation, conception conservationniste *versus* inclusive de la nature et expertise scientifique *versus* participation démocratique. Ainsi, les établissements publics sont garants d'une vision « intégriste » de la conservation écologique, susceptible de heurter les aspirations des collectivités voire des populations locales, plus soucieuses d'urbanisme ou d'exploitation touristique/récréative (voir Alban et Hubert, 2013, à propos des parcs nationaux ; Dupré, 2007, à propos des réserves forestières ; Gérard, 2009, à propos du littoral). Nombreux sont d'ailleurs les travaux qui interrogent la réelle consistance des dispositifs participatifs de décision et notent que les grands projets d'aménagement – tels que le port du Havre (Scemama *et al.*, 2018) ou l'aéroport Notre-Dame-Des-Landes (Chassé et Blatrix, 2021) – constituent le théâtre

d'une irréductible conflictualité. Ce problème renvoie lui-même à l'ambiguïté conceptuelle de la notion de commun, analogue à celles de marché voire de propriété, selon qu'on l'envisage en tant qu'institution socio-économique ou outil de politique publique : en dernière analyse, les administrations ou organismes dépendant du MTES gardent la main sur les décisions ayant donné lieu à participation citoyenne ; il leur est donc possible de sanctuariser un site sans égard pour les droits d'accès ou d'usage des populations autochtones (voir l'exemple de classement en réserve forestière intégrale – une prérogative de l'Office national des forêts – qu'analyse Dupré, 2007, le qualifiant de « *scandale anthropologique* », p. 127). Ainsi, et conformément à notre analyse des droits de décision attachés à la gouvernance commune, l'artifice procédural dont semble souvent relever la « participation » est indissociable d'une conception discrétionnaire plutôt que partenariale du commun, l'assimilant à un bien national sous tutelle administrative plutôt qu'à un actif cogéré par les populations intéressées à son exploitation.

III. La conflictualité horizontale, enfin, est source de versatilité de l'action publique. Elle s'explique au vu de la difficile articulation de l'environnement à des priorités gouvernementales rivales (Prieur, 1987 ; Inserguet-Brisset, 1994 ; Lacroix et Zaccai, 2010).

De ces difficultés, découlent des coûts de conception, mise en œuvre et transaction dont certains travaux infèrent un diagnostic d'échec de la politique environnementale, global (Blatrix *et al.*, 2021) ou local (voir Alban et Hubert, 2013, à propos des parcs nationaux). Celui-ci met un paradoxe scientifique en lumière : rares sont les travaux qui remettent en cause le principe de la politique environnementale discrétionnaire. Plus nombreux sont ceux qui en identifient les limites. Si celles-ci étaient tenues pour inhérentes à l'interventionnisme public, le crédit des théories de l'environnement bien privé devrait donc en sortir renforcé. La sous-partie suivante éprouve cette conjecture.

## 1.5. Vers une théorie générale des échecs de l'interventionnisme écologique

Dans la suite, on rééquilibre les termes d'une controverse doctrinale généralement favorable au principe de l'interventionnisme discrétionnaire (en France, du moins). Cela passe par l'identification de trois limites de ce mode de régulation environnementale, telles que mises en avant par l'EC et (surtout) l'EM. On teste ensuite la pertinence de ce canevas au moyen d'un échantillon de rapports de la Cour des comptes.

### 1.5.1. Esquisse d'un cadre théorique de la controverse doctrinale

D'un strict point de vue doctrinal, théories interventionnistes et libérales de l'environnement s'opposent sur de nombreux points et, schématiquement, les avantages des unes correspondent aux limites des autres. Préférer une politique interventionniste à une politique libérale revient donc à considérer que l'effet de la première (P) et son coût d'opportunité (p') seront toujours tels que :

$$(P-p') > M$$

Avec M = état écologique résultant d'un complexe d'actions privées, transactionnelles et/ou coopératives.

Il suffit donc à un discours (i) de dévaluer M (en sous-estimant – voire ignorant – les propriétés de régulation écologique d'une économie privée), (ii) d'idéaliser P (en réduisant une politique environnementale à l'énoncé de son intention stratégique) et (iii) de négliger p' (par exemple en minimisant les coûts de transaction de la politique publique)<sup>11</sup> pour donner statut d'évidence à l'inéquation ci-dessus.

Or, les théories économiques de l'environnement « bien privé » permettent de réévaluer M par rapport à l'idée que s'en font les doctrines interventionnistes.

<sup>11</sup> Un rapporteur nous fait remarquer que dans notre argument, p' est un coût de transaction plutôt que d'opportunité. Il s'agit d'une remarque stimulante appelant la précision suivante : le coût d'opportunité d'une politique publique englobe le coût de renoncement à une autre politique publique mais aussi à une stratégie d'instigation privée. Le premier peut s'estimer par l'entremise des coûts de transaction entre politiques publiques, dont les rapports de la Cour des comptes donnent des éléments d'appréciation ; c'est pourquoi on le privilégie, ici. Le second est de nature plus conceptuelle et son estimation empirique appellerait d'autres développements.

Elles contribuent également à dévaluer P et rehausser p', en mettant l'accent sur trois échecs de l'interventionnisme public :

1. faute de créanciers résiduels, l'administration publique pâtit d'un défaut structurel d'incitation et de gouvernance, pouvant aller jusqu'à l'opportunisme institutionnel (théorie des droits de propriété, P1) ;
2. notamment lorsqu'elle procède d'une planification *top-down*, l'action publique bute sur des contraintes de conception et de mise en œuvre qui saturent l'intelligence stratégique du management (théorie autrichienne et économie des communs, P2) ;
3. la politique publique pâtit d'un problème structurel d'intention stratégique. Cela vient notamment de coûts de transaction élevés entre priorités gouvernementales rivales (théorie du choix public, p').

Pour éprouver ce canevas critique dans le cas de la France, on s'appuie sur les rapports que la Cour des comptes a consacrés à la politique ou la gestion publiques de l'environnement, ces douze dernières années.

### 1.5.2. Les rapports de la Cour des comptes

L'une des quatre missions de la Cour des comptes réside « *dans l'évaluation des politiques publiques*. [La Cour] *cherche à vérifier si les résultats d'une politique publique sont à la hauteur des objectifs fixés, et si les moyens budgétaires sont utilisés de manière efficace et efficiente* » [URL : <https://www.ccomptes.fr/fr/cour-des-comptes/role-et-activites#a>]. Les évaluations qui figurent dans son rapport public annuel (RPA) couvrent tous les champs de la politique publique. En se limitant aux RPA produits entre 2010 et 2022, nous avons identifié neuf développements relevant de la gestion publique de l'environnement, dont sept ont été analysés<sup>12</sup>.

Le résultat de cette analyse est présenté dans le tableau de l'Annexe 2, conçu comme suit : Les RPA (lignes du tableau) sont listés par ordre chronologique (du plus au moins récent) au sein de deux catégories, séparées par une ligne noire : quatre rapports sont prioritairement consacrés à des administrations publiques ou parapubliques (éco-organismes, ONEMA, agences et politique de l'eau, SAFER), les trois autres étant dédiés à des politiques publiques (écotaxe, biocarburants, déchets ménagers). Les colonnes correspondent aux problèmes P1, P2 et p' mis en avant dans la sous-partie 2-2-1. Elles sont subdivisées en thèmes clés, tels que ressortant de la lecture des rapports : opportunisme institutionnel, lacunes d'évaluation opérationnelle, défaillances des instances de contrôle pour ce qui concerne les problèmes d'incitation/gouvernance (P1) ; inefficience de la mise en œuvre ou inadaptation des objectifs pour ce qui concerne les problèmes d'intelligence stratégique (P2) ; coûts de transaction inhérents à la coexistence de priorités rivales pour ce qui concerne le problème d'intention stratégique (p').

Les RPA sont interprétés et synthétisés dans ce cadre, chaque observation étant renvoyée à un passage du rapport correspondant. Signalons que si les RPA font essentiellement état de remontrances, quelques satisfécits sont ici négligés (progrès en matière de politique des biocarburants ou de gestion des déchets ménagers). À cette réserve près, un enseignement majeur se dégage de l'examen : les problèmes documentés d'incitation/gouvernance sont massivement concentrés sur les administrations publiques tandis que les problèmes d'intelligence/intention stratégique sont concentrés sur les politiques publiques. Les deux phénomènes sont liés et conformes aux prédictions des théories libérales : le premier renvoie à un défaut d'allocation/contrôle des ressources notamment mis en avant par la théorie des droits de propriété. Le second témoigne d'un problème général de pertinence, d'efficience et de volontarisme stratégique que prédisent théorie autrichienne, théorie du choix public et économie des communs. En sus, trois enseignements des rapports nous semblent devoir être mis en perspective :

- Un problème de conception stratégique, en particulier, mériterait une attention discriminante :

<sup>12</sup> La gestion des éco-organismes a fait l'objet de deux évaluations, en 2016 et 2020 ; nous n'avons retenu que cette dernière. Enfin, le RPA 2016 évalue les certificats d'économie d'énergie, outil incitatif à la réduction de la consommation d'énergie. Celui-ci ne pose pas de problème saillant d'évaluation, du moins dans notre perspective.



celui tenant à l'ambiguïté même de la notion d'écologie. Le débat public s'en fait fréquemment l'écho : l'énergie nucléaire, les éoliennes, la voiture électrique sont-elles « écologiques » ? Nombre des difficultés relevées par la Cour des comptes à propos de la politique des biocarburants, en particulier, renvoient à ce problème fondamental (faible rendement énergétique, prise de terres agricoles ; RPA 2016 « biocarburants »).

- Trois rapports témoignent des difficultés de la tarification pollueur-payeur, en France (RPA 2020 « éco-organismes » ; RPA 2017 « écotaxe » ; RPA 2015 « agences de l'eau »). Ce constat va dans le sens d'une sous-utilisation du signal prix par la politique environnementale française, conformément à une observation de la recherche académique.
- De manière transversale, enfin, les évaluations mettent au jour les limites environnementales de la politique agricole. On a mentionné que le Code rural restreignait la portée des accords contractuels pro-environnementaux. Le Code de l'environnement, quant à lui, fixe les redevances agricoles de consommation d'eau à un niveau relativement bas (RPA 2015 « agences de l'eau »). Les SAFER, enfin, tirent une part substantielle de leurs revenus de la spéculation foncière (RPA 2014 « SAFER »). Tout ceci concourt à élever le prix relatif de la terre agricole au détriment d'usages alternatifs, naturalistes ou éco-récréatifs.

Conformément au cadre exploratoire issu de notre *survey* des théories économiques de la nature (sous-partie 1-3), deux résultats se dégagent de notre analyse : (1) en France, l'orientation de la politique de l'environnement est interventionniste, dans sa variante discrétionnaire/inclusive plutôt qu'allocative ; (2) ses limites sont conformes aux échecs de l'interventionnisme public, telles que mis en avant par les théories de l'environnement bien privé. Ceci plaide en faveur d'une transition de la politique environnementale vers plus (ou mieux) de régulation privée. Il reste à en penser les modalités de mise en œuvre.

## CONCLUSION

### Articuler régulation écologique privée et tradition interventionniste

L'argument de cet article part du postulat suivant : en France, le législateur tend à naturaliser l'idée d'une incompatibilité fondamentale entre propriété privée, liberté contractuelle et préservation de l'environnement, dont se déduirait le principe immanent d'un interventionnisme protecteur. Notre propos met cette croyance à l'épreuve, en convoquant le regard de la théorie économique sur la régulation de l'environnement puis en appliquant ses enseignements à l'administration française de la nature. Une double contribution en ressort : (1) envisagée sur l'ensemble de son spectre conceptuel, la science économique est moins prescriptive que ce que l'idée d'un interventionnisme déduit des échecs du marché laisse parfois entendre. Quatre dispositifs majeurs de régulation publique et privée de l'environnement ressortent de sa réflexion que, par-delà la controverse théorique, la gestion publique peut s'approprier de façon syncrétique : il s'agit alors de qualifier l'orientation doctrinale d'une politique donnée, d'en identifier les limites et d'en inférer une direction de réforme, en admettant que les avantages d'un type de régulation correspondent peu ou prou aux limites de l'autre. (2) En appliquant ce cadre conceptuel à la politique environnementale française, cet article en identifie l'orientation interventionniste-discrétionnaire et les limites subséquentes. On en infère que la politique de l'environnement gagnerait à s'ouvrir aux ressources de la régulation privée, que celle-ci soit transactionnelle ou coopérative. Il reste à comprendre dans quelle mesure l'organisme receveur – *l'habitus* politico-administratif français – peut être compatible avec le greffon suggéré.

Le greffon privé-transactionnel invite l'action publique à activer la responsabilité environnementale des propriétaires, en misant sur la liberté des échanges et la vérité des prix, plutôt que la prescription réglementaire. On devine des inflexions en ce sens (ORE, principe pollueur-payeur appliqué aux déchets, à l'eau ou aux transports) : mais conformément à notre tradition juridique, elles tentent d'instituer liberté des échanges et vérité des prix par, plutôt qu'en dépit de, la voie réglementaire. Ce *modus operandi* restreint les potentialités de la liberté, donc de la responsabilité, contractuelle. De surcroît, il participe d'une inflation normative souvent génératrice de confusion. C'est pourquoi

l'EM recommande de dé-réglementer l'environnement, pour mieux le réguler sur la base du droit contractuel. En France, les coûts transitionnels d'une telle recommandation sont considérables. L'alternative consistant à promouvoir contractualisation et tarification environnementales *via* le droit positif paraît donc plus réaliste, quand bien même relève-t-elle du cadre conceptuel de l'EnE, plutôt que de l'EM.

Le greffon privé-coopératif ouvre éventuellement d'autres perspectives. Il s'agirait d'envisager l'intérêt des acteurs privés pour la valorisation d'un patrimoine naturel – populations locales, entreprises de tourisme, compagnies d'assurance – notamment en cas de problème environnemental persistant (la pollution d'un littoral, par exemple). On peut imaginer qu'une administration publique concède des droits d'exploitation renforcés à un collectif d'acteurs fédérés au sein d'une structure de gouvernance commune à charge, pour celle-ci, de fixer les modalités d'exercice et cession de ces droits. Dans cette perspective, l'administration deviendrait « administratrice » plutôt qu'administrative, s'investissant dans une fonction de contrôle d'un cahier des charges environnementales. Conforme à l'aspiration inclusive de la politique de l'environnement, il est vraisemblable que ce type d'arrangement requière une réforme du droit public voire un retour doctrinal à la reconnaissance des « biens communaux » (Inserguet-Brisset, 1994) ; une réallocation des droits « ostromiens » prévalant aujourd'hui sur l'essentiel des communs naturels pourrait en résulter, dont les coûts transitionnels sont potentiellement importants. En effet, la population bénéficie aujourd'hui d'un droit d'accès et d'usage très général sur les espaces naturels tandis que l'administration en contrôle les droits de gestion et d'exclusion (le droit d'aliénation est, en l'état du droit public, hors de propos). Concéder la responsabilité d'un site à un ou plusieurs acteurs privés impliquerait donc que l'administration renonce à ces prérogatives, sous réserve de servitudes environnementales à spécifier. De cet arrangement, pourrait découler la remise en cause d'un principe d'accès universel aux communs environnementaux, pourtant fondateur de la domania-lité publique<sup>13</sup>.

Compte tenu de ces réserves, l'évolution suggérée ne peut pas faire l'économie d'une expérimentation

préalable, accouchant d'un prototype institutionnel. En effet, l'argument général de ce travail bute sur une limite importante : l'absence d'évaluation comparative entre cas de gestion privée et publique de la nature. Le problème n'est pas qu'empirique (la Cour des comptes n'évaluant, par définition, que des dispositifs publics ou parapublics) ; il renvoie à l'ontologie d'une opposition de principe public-privé difficilement manipulable, compte tenu de l'encastrement des diverses formes de régulation dans un contexte institutionnel plus général. Une autre limite du travail tient à son périmètre typologique : si la discussion conceptuelle couvre la notion d'environnement au sens large, le propos de gestion publique en découlant cible essentiellement les communs territoriaux.

Maints obstacles institutionnels se dressent sur la voie des réformes esquissées. On ne peut toutefois exclure qu'elles éveillent la curiosité du manager public – directeur général d'administration ou dirigeant d'organisme public – jouant ici le rôle d'un entrepreneur institutionnel. La recherche en gestion étudie, depuis une vingtaine d'années, le phénomène de l'entrepreneuriat environnemental. Un prolongement de cet article pourrait résider en l'investigation des formes et conditions de l'innovation institutionnelle au sein des administrations chargées de la protection de l'environnement, afin d'en identifier les ressorts et d'en évaluer les retombées.

<sup>13</sup> Ce droit d'accès libre est précisément à l'origine de la « tragédie des communs ». Durant l'été 2022, le Parc Naturel des Calanques a par exemple décidé de le restreindre [URL : <http://www.calanques-parcnational.fr/fr/des-decouvertes/preparer-sa-visite/reservation-sugiton>].

## BIBLIOGRAPHIE

- Acheson, J.A. (1988). *The Lobster Gangs of Maine*. University Press of New England.
- Alban, N. ; Hubert, G. (2013). Le modèle des parcs nationaux à l'épreuve du territoire. *Vertigo*, 13(2), en ligne [URL : <https://doi.org/10.4000/vertigo.14081>].
- Alchian, A.A. ; Demsetz, H. (1972). Production, Information Costs, and Economic Organization. *The American Economic Review*, 62(5), p. 777-795.
- Anderson, T.L. (1982). The New Resource Economics : Old Ideas and New Applications. *American Journal of Agricultural Economics*, 64(5), p. 928-934.
- Anderson, T.L. (2009). Unlocking the black box of entrepreneurship : Applications for the environment. Dans G.D. Libecap (éd.), *Frontiers in Eco-Entrepreneurship Research (Advances in the Study of Entrepreneurship, Innovation and Economic Growth)*. Emerald Group Publishing Limited, p. 39-52.
- Anderson, T.L. ; Leal, D.R. (2001). *Free Market Environmentalism*. Palgrave.
- Blatrix, C. ; Edel, F. ; Ledenvic, P. (2021). Quelle action publique face à l'urgence écologique ? *Revue française d'administration publique*, 179(3), p. 521-535.
- Bosc, M. (2017). Propriété et protection des sols. Réflexions civilistes sur la prise en compte de la qualité des sols. *Droit et Ville*, 84(2), p. 65-80.
- Buchanan, J. ; Tullock, G.M. (1962). *The Calculus of Consent*. University of Michigan Press.
- Camproux-Duffrène, M.-P. (2020). Les communs naturels comme expression de la solidarité écologique. *Revue juridique de l'Environnement*, 45(4), p. 689-713.
- Chassé, P. ; Blatrix, C. (2021). Des vents contraires : retour sur dix ans de recomposition du paysage institutionnel de la protection de la nature. *Revue française d'administration publique*, 179(3), p. 571-587.
- Charles, L. ; Kalaora, B. (2008). Pensée, sensibilité et action dans la pensée française autour de la question de la nature. *Annales de Géographie*, 663(5), p. 3-25.
- Coase, R. (1960). The Problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics*, 3, p. 1-44.
- Cropper, M.L. ; Oates, W.E. (1992). Environmental Economics : a Survey. *Journal of Economic Literature*, XXX(2), p. 675-740.
- Crozes, A. (2018). Les droits réels au service de l'intérêt environnemental : entre démembrements et obligations consenties. *Droit et Ville*, 86(2), p. 183-204.
- Déprés, C. ; Grolleau, G.N. ; Mzoughi, N. (2005). Analyse exploratoire de quelques stratégies de fourniture « non publique » des biens « publics ». *Cahiers d'Économie et sociologie rurales*, 74, p. 27-45.
- Déprés, C. ; Grolleau, G.N. ; Mzoughi, N. (2008). Contracting for Environmental Property Rights : the Case of Vittel. *Economica*, 75(299), p. 412-434.
- Dupré, L. (2007). Les conflits d'environnement : entre sites et réserves. *Géographie, Économie, Société*, 9(2), p. 121-140.
- Falque, M. ; Chamoux, J.-P. ; Queindec, E. (2021). *Écologie, la Nature a Besoin d'Entrepreneurs*. Libertés Numériques.
- Feeny, D. ; Berkes, F. ; McCay, B.J. ; Acheson, J.M. (1990). The Tragedy of the Commons : Twenty-Two Years Later. *Human Ecology*, 18(1), p. 1-19.
- Ferraton, M. ; Hobléa, F. (2017). La participation citoyenne au prisme de la gestion de l'eau. Quel rôle et quelle place pour les Parcs Régionaux français ? *Vertigo*, 17(2), en ligne [URL : <https://doi.org/10.4000/vertigo.18598>].
- Gérard, Y. (2009). Une gouvernance environnementale selon l'état ? Le Conservatoire du littoral entre intérêt général et principe de proximité. *Vertigo*, 9(1), en ligne [URL : <https://doi.org/10.4000/vertigo.8551>].
- Gordon, S.H. (1954). The Economic Theory of a Common-Property resource : The Fishery. *The Journal of Political Economy*, 62(2), p. 124-142.
- Hardin, G. (1968). Tragedy of the Commons. *Science*, 162, p. 1243-1248.
- Hayek, F.A. (1973). *Droit, Législation et Liberté*. Libre Échange, PUF.
- Heal, G. (2007). A Celebration of Environmental and Resource Economics. *Review of Environmental Economics and Policy*, 1(1), p. 7-25.
- Higgs, R. (1996). Legally induced technical regress in the Washington salmon fishery. Dans L.J. Alston ; T. Eggertson ; D.C. North (éd.), *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge University Press, p. 247-279.
- Hirschman, A.O. (1972). *Exit, Voice and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Harvard University Press.
- Huffman, J.L. (2019). American Prairie Reserve : Protecting Wildlife Habitat on a Grand Scale. *Natural Resources Journal*, 59(1), p. 35-58.

- Huybers, T. ; Bennett, J. (2003). Inter-firm cooperation at nature-based tourism destinations. *Journal of Socio-Economics*, 32, p. 571-587.
- Inserguet-Brisset, V. (1994). *Propriété Publique et Environnement*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Kirchgässner, G. ; Schneider, F. (2003). On the Political Economy of Environmental Policy. *Public Choice*, 115(3/4), p. 369-396.
- Krajewski, D. (2017). Travail du sol, services écosystémiques, et bail rural. *Droit et Ville*, 84(2), p. 269-280.
- Kreuter, U. ; Simmons, R. T. (1995). Who Owns the Elephants ?. Dans T.L. Anderson ; P.J. Hill (éd.), *Wildlife in the Market place*. Rowman & Littlefield, p. 147-165.
- Lacroix, V. ; Zaccai, E. (2010). Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constante. *Revue française d'administration publique*, 134(2), p. 205-232.
- Levrel, H. ; Martinet, V. (2021). Ecological Economists : The Good, The Bad, And The Ugly ?. *Ecological Economics*, 179, 106694.
- Mabille, S. (2006). Les parcs naturels marins consacrés par le législateur. *Revue juridique de l'Environnement*, 3, p. 251-264.
- McKean, M.A. (1993). Conflict Over the Contemporary Fate of Common Lands in Japan. *Association for Asian Studies*, Duke University, 24 p.
- Meiners, R.E. ; Yandle, B. (1998). Common law environmentalism. *Public Choice*, 94, p. 49-66.
- Micheaux, H. ; Aggeri, F. (2019). Le déchet comme potentiel commun : vers une nouvelle forme de gouvernance de l'environnement. *Annales des Mines : Gérer et Comprendre*, 137(3), p. 3-15.
- Nioche, J.-P. (2014). L'évaluation des politiques publiques et la gestion en France, un rendez-vous manqué ?. *Revue française de Gestion*, 245, p. 71-84.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2009). A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems. *Science*, 325, p. 419-422.
- Ostrom, E. ; Burger, J. ; Field, C.B. ; Norgaard, R.B. ; Policansky, D. (1999). Revisiting the Commons : Local Lessons, Global Challenges. *Science*, 284, p. 278-282.
- Pigou, A.C. (1920). *The Economics of Welfare*. Macmillan.
- Pomade, A. (2016). Les paiements pour services environnementaux contribuent-ils à l'émergence d'un « gradient de juridicité ? ». *Vertigo*, 16(1), en ligne [URL : <https://doi.org/10.4000/vertigo.17084>].
- Poumarède, M. (2017). Quelle obligation contractuelle environnementale ?. *Droit et Ville*, 84(2), p. 201-221.
- Prieto, M. ; Slim, A. (2009). Évaluation des actifs environnementaux : quels prix pour quelles valeurs ?. *Management & Avenir*, 28(8), p. 18-36.
- Prieur, M. (1987). La déréglementation en matière d'environnement. *Revue juridique de l'Environnement*, 3, p. 319-330.
- Queinnec, E. (2019). Réguler l'écologie au moyen de la liberté : bref plaidoyer en faveur de « l'écolibéralisme ». *Journal des Libertés*, 5, p. 33-46.
- Raimana Lallemand-Moe, H. (2017). Les deux visages de l'impôt à finalité écologique. *Pouvoirs*, 161(2), p. 147-158.
- Ramos-Gorostiza, J.L. (2010). The Externality Debate and the Environmental Problems : Pigou, Coase and the Austrian Approach. Dans M.-A. Galindo-Martin ; C. Nardi-Spiller (éd.), *Issues in Economic Thought*. Nova Science Publishers, p. 185-202.
- Røpke, I. (2005). Trends in the development of ecological economics from the early 1980s to the late 2000s. *Ecological Economics*, 55, p. 262-290.
- Samuelson, P.A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36, p. 387-389.
- Scemama, P. ; Kermagoret, C. ; Levrel, H. ; Vaissière, A.-C. (2018). L'économie néo-institutionnelle comme cadre de recherche pour questionner l'efficacité de la compensation écologique. *Nature Sciences Sociétés*, 26(2), p. 150-158.
- Simmons, R.T. ; Mitchell, W.C. (1984). Politics and The New Resource Economics. *Contemporary Economic Policy*, 2(5), p. 1-13.
- Spash, C.L. ; Ryan, A. (2012). Economic Schools of Thought on the Environment : Investigating Unity and Division. *Cambridge Journal of Economics*, 36, p. 1091-1121.
- Therville, C. ; Mathevet, R. ; Bioret, F. (2012). Des clichés protectionnistes aux clichés intégrateurs : l'institutionnalisation des réserves naturelles en France. *Vertigo*, 12(3), en ligne [URL : <https://doi.org/10.4000/vertigo.13046>].
- Vaissière, A.-C. ; Latune, J. ; Quétier, J. ; Calvet, C. (2020). Quelles implications possibles du monde agricole dans la

compensation écologique ? Vers des approches territoriales.  
*Sciences, Eaux et Territoires*, 31(1), p. 38-43.

Venkatachalam, L. (2007). Environmental economics and ecological economics : Where they can converge ?. *Ecological Economics*, 61, p. 550-558.

Von Mises, L. (1949). *Human Action, A Treatise on Economics*. Kessinger Publishing.

Williamson, O.E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. The Free Press.

Yu, B.T. ; Shaw, D. ; Fu, T.-T. ; Lai, L.W.C. (2000). Property rights and contractual approach to sustainable development. *Environmental Economics and Policy Studies*, 3, p. 291-309.

## ANNEXE 1

Théories économiques de la nature  
et dispositifs privilégiés de régulation environnementale

Proposition de régulation École de pensée	Inspiration doctrinale	Dispositif d'exclusion environnementale	Forces	Faiblesses	Qualification de l'environnement et de la régulation associée
EE	Théorie écologique, théories économiques hétérodoxes	Politique publique discrétionnaire (réglementation, planification, etc.)	Sensibilisation de la population aux problèmes écologiques, information/innovation des politiques publiques, prévention du risque d' <i>abusus</i> écologique	Conflictualité des politiques publiques, « échecs de l'interventionnisme public » (compétences, ressources, incitations), risque d' <i>abusus</i> administratif	Bien administratif tutélaire (interventionnisme discrétionnaire ou inclusif)
EnE	Théorie néoclassique	Prix et marchés institués par l'administration publique	Recours au signal-prix	Surévaluation ou sous-évaluation de la demande environnementale, ambiguïté de la politique publique	Bien administratif subordonné (interventionnisme allocatif)
EC	Théorie institutionnaliste et néo-institutionnaliste	Gouvernance coopérative	Gestion équilibrée des ressources naturelles (équilibre exploitation-préservation)	Contraintes socio-territoriales, coûts de gouvernance, stabilité, représentativité des instances	Bien privé subordonné (libéralisme coopératif)
EM	Théorie autrichienne, théorie des droits de propriété, théorie du choix public	Droit de propriété et liberté contractuelle	Connaissances, incitations, innovations inhérentes à l'action/propriété privée, signal-prix	Risque d' <i>abusus</i> écologique, coûts de transaction et d'appropriation (notamment des communs globaux)	Bien privé tutélaire (libéralisme transactionnel)

## ANNEXE 2

### Les enseignements principaux des rapports publics annuels (RPA) de la Cour des comptes (1/3)

Problèmes identifiés  Rapports de référence	Problème d'incitation/gouvernance (P1)			Problème d'intelligence stratégique (P2)		Problème d'intention stratégique (p')
	Opportunisme institutionnel (incitation)	Procédures d'évaluation (gouvernance)	Instances d'évaluation (gouvernance)	Inefficience stratégique (défaut de gestion, inadéquation moyens-fins)	Inadaptation stratégique (défaut de conception, inadéquation contexte-fins)	Priorités multiples, coûts de transaction entre objectifs de politique publique
<p><b>RPA 2020 « éco-organismes » (p. 413-454)</b></p> <p>Les éco-organismes, une performance à confirmer, une régulation à renforcer</p>		<p>Problème général de contrôle de l'État ; non-sanction des « passagers clandestins » de la responsabilité élargie du producteur, p. 428-430.</p>	<p>Trop grand nombre d'instances de concertation, p. 426-427.</p>		<p>Cahier des charges trop lourd ; empilement des obligations de moyens, p. 427-428.</p>	
<p><b>RPA 2017 « ONEMA » (p. 353-373)</b></p> <p>L'ONEMA : une intégration à réussir dans l'Agence française pour la biodiversité</p>	<p>Rémunérations excessives ; semaine de quatre jours préjudiciable à la qualité du service, p. 354-358.</p>			<p>Problème général de gestion des emplois conduisant au sous-effectif opérationnel ; mutualisation insuffisante des moyens ; insuffisance des inspections, p. 358-364.</p>		
<p><b>RPA 2015 « agences de l'eau » (p. 69-164)</b></p> <p>Les agences de l'eau et la politique de l'eau : une cohérence à retrouver</p>	<p>Dépenses excessives de communication et coopération (éventuellement à caractère somptuaire), p. 97-98</p>	<p>Insuffisance du contrôle <i>a posteriori</i> des aides financières, p. 98-99.</p>	<p>Problème général d'indépendance et de représentativité du conseil d'administration, p. 72-75.</p>	<p>Niveau incohérent et contre-incitatif des redevances sur l'eau, p. 77-78 ; défaut de coordination avec d'autres acteurs institutionnels du financement de l'eau, p. 96-97.</p>	<p>Problème de redéploiement des aides sur les objectifs écologiques plutôt que sanitaires (mise aux normes des stations d'épuration), p. 90-92 ; opacité des critères de financement, p. 75-76, 79-82 et 93-96.</p>	<p>Sous-tarification des prélèvements agricoles sur l'eau, modicité et laxisme des prélèvements sur les activités économiques (atténuation du principe pollueur-payeur), p. 82-89.</p>

## ANNEXE 2

Les enseignements principaux des rapports publics annuels (RPA)  
de la Cour des comptes (2/3)

Problèmes identifiés  Rapports de référence	Problème d'incitation/gouvernance (P1)			Problème d'intelligence stratégique (P2)		Problème d'intention stratégique (p')
	Opportunisme institutionnel (incitation)	Procédures d'évaluation (gouvernance)	Instances d'évaluation (gouvernance)	Inefficience stratégique (défaut de gestion, inadéquation moyens-fins)	Inadaptation stratégique (défaut de conception, inadéquation contexte-fins)	Priorités multiples, coûts de transaction entre objectifs de politique publique
<p><b>RPA 2014 « SAFER » (p. 91-123)</b></p> <p>Les SAFER : les dérives d'un outil d'aménagement agricole et rural</p>	Distribution déguisée de bénéfiques, p. 95 ; spéculation et intermédiation foncière à des fins d'évasion fiscale, au détriment de l'aide aux jeunes agriculteurs, p. 97-98 et 99-103.	Défaut de reporting opérationnel et financier, p. 98-99.	Gouvernance bicéphale opaque et peu cohérente du réseau des SAFER, p. 106-110 ; contrôle lâche de l'État, p. 110-111.	Complexité et inadaptation du financement par subventions publiques, p. 112 ; coordination inégale avec les collectivités locales, p. 104-105.		
<p><b>RPA 2017 « écotaxe » (p. 199-230)</b></p> <p>L'écotaxe poids lourds : un échec stratégique, un abandon coûteux</p>				Gestion déficiente de la répercussion de la taxe sur le secteur du transport routier, générateur de tensions sociales, p. 206-208 ; problème insoluble de mise en œuvre, débouchant sur un abandon à grands frais du projet, p. 211-222.	Divergences intra gouvernementales sur le sort de l'écotaxe, après la contestation sociale consécutive à sa tentative de mise en œuvre, p. 208-210.	



## ANNEXE 2

### Les enseignements principaux des rapports publics annuels (RPA) de la Cour des comptes (3/3)

Problèmes identifiés  Rapports de référence	Problème d'incitation/gouvernance (P1)			Problème d'intelligence stratégique (P2)		Problème d'intention stratégique (p')
	Opportunisme institutionnel (incitation)	Procédures d'évaluation (gouvernance)	Instances d'évaluation (gouvernance)	Inefficacité stratégique (défaut de gestion, inadéquation moyens-fins)	Inadaptation stratégique (défaut de conception, inadéquation contexte-fins)	Priorités multiples, coûts de transaction entre objectifs de politique publique
<p><b>RPA 2016</b> <b>« biocarburants »</b> <b>(p. 201-238)</b></p> <p>Les biocarburants : des résultats en progrès, des adaptations nécessaires</p>				<p>Cohérence insuffisante des instruments de mise en œuvre, p. 206-209 ; nombre excessif d'agrément accordés, entraînant des surcapacités, p. 209-210.</p>	<p>Ambiguïté écologique de la production de biocarburants (prise de terres agricoles, faible rendement énergétique), instabilité des objectifs de production, faible adhésion des parties prenantes, environnement turbulent, p. 217-220.</p>	<p>Un instrument (biocarburants) pour trois objectifs : soutien aux agriculteurs, diminution de la facture énergétique, réduction des gaz à effet de serre, p. 204-205. Problème de coût pour le consommateur, p. 214-216.</p>
<p><b>RPA 2014</b> <b>« déchets »</b> <b>(p. 103-149)</b></p> <p>La gestion des déchets ménagers : des progrès inégaux au regard des enjeux environnementaux</p>		<p>Insuffisance de la gestion budgétaire et comptable, p. 117-118 ; opacité de l'évaluation coût/efficacité de la collecte de déchets, p. 118.</p>		<p>« Carences en exutoire » (insuffisance des sites de traitement des déchets), p. 119-121 ; complexité et hétérogénéité excessive de la tarification, p. 121-122.</p>	<p>Problème de conception de la notion de déchets, problème de coordination entre instances de décision, p. 116-117.</p>	