

# Émergence de formes institutionnelles hybrides dans les dispositifs de gestion des ressources naturelles communes en France : une approche comparée des secteurs pêche, conchyliculture et agriculture irriguée

MONGRUEL Rémi<sup>1</sup>, GUYADER Olivier<sup>1</sup>, RINAUDO Jean-Daniel<sup>2</sup>, CURTIL Olivier<sup>3</sup>

<sup>1</sup> UMR 6308 AMURE, Marine Economics Unit, IFREMER, CS 10070 F-29280 Plouzané, France

<sup>2</sup> BRGM (French Geological Survey) – 1039 rue de Pinville, 34000 Montpellier, France

<sup>3</sup> UMR 6308 AMURE, Université de Bretagne Occidentale, CS 93837 F-29238 Brest Cedex3

**Mots-clefs :** institutions hybrides, régimes de propriété, faisceau de droits, ressources naturelles communes, ressources marines, agriculture irriguée

*Classification JEL:* B52 (Historical, Institutional & Evolutionary Economics); N5 (Economic History in Agriculture, Natural Resources, Environment, and Extractive Industries); Q15 (Land Ownership and Tenure; Land Reform; Land Use; Irrigation; Agriculture and Environment); Q22 (Fishery; Aquaculture); Q25 (Water)

## Résumé

Cet article analyse l'émergence de formes institutionnelles hybrides entre gestion administrative centralisée et gestion individuelle privée dans le secteur des ressources naturelles en France, en s'appuyant sur les cas des ressources marines exploitées par la pêche et la conchyliculture et les ressources en eau souterraine exploitées par l'agriculture. Les institutions hybrides se caractérisent par des modes de régulation du comportement des agents intermédiaires entre le marché et la hiérarchie, qui dans le domaine des ressources naturelles renvoient plus fondamentalement à des modes d'appropriation des droits sur ces ressources pouvant relever simultanément du régime de la propriété privée, du régime de la propriété étatique et du régime de la propriété communautaire. Afin de les analyser, nous construisons un cadre conceptuel mobilisant la notion de « faisceau de droits » définie par Schlager & Ostrom (1992) pour caractériser le degré d'appropriation communautaire des droits sur les ressources naturelles, et la notion de « régime de propriété commune » définie par Bromley (1992) comme une appropriation privée des ressources par un groupe d'usagers, au sein duquel les individus ont des intérêts communs, des droits et des devoirs et une forme d'autorité endogène. Dans les trois secteurs étudiés, des institutions ont été créées en vue de renforcer la coopération entre usagers et entre administration et groupes d'usagers : comités des pêches, commissions des cultures marines, organismes uniques de gestion des ressources en eau souterraine. Nous montrons tout d'abord en quoi ces institutions procèdent d'une hybridation des régimes de propriété. En nous fondant sur les évolutions des dispositifs de gestion de ces trois secteurs, nous proposons ensuite une nouvelle typologie des régimes d'appropriation des ressources naturelles communes.

*“There is no automatic association of common-pool resources with common property regimes –or with any other particular type of property regime.”*

*E. Ostrom (2000), p.338*

## **Introduction**

Historiquement, les régimes de propriété communautaire sur les ressources naturelles ont fait l’objet d’une tentative d’éradication systématique dans le monde occidental à la suite du mouvement des enclosures qui a supprimé toutes les formes de jouissances collectives sur les terres agricoles et les forêts en Angleterre au cours des XVII<sup>ème</sup> et XVIII<sup>ème</sup> siècles (Polanyi, 1944 ; Linebaugh, 2009). Il s’ensuivit la réduction des rapports que les sociétés occidentales entretenaient avec les ressources naturelles à une double souveraineté, celle de l’État et du propriétaire<sup>1</sup>. Cette vision ultra-polarisée des processus d’appropriation devait aussi s’étendre aux colonies européennes et aux États-Unis, où les populations autochtones furent dépossédées des terres qu’elles « n’avaient pas su mettre en valeur » par les nouveaux arrivants, au nom de la doctrine de Locke qui fonde le « droit naturel à la propriété » sur le travail de mise en valeur et d’amélioration de cette propriété (Gutwirth & Stengers 2016).

L’actuelle crise environnementale globale dont les premiers signes remontent aux années 1950<sup>2</sup> a suscité de nombreux travaux sur le lien entre surexploitation des ressources naturelles et modes d’appropriation de ces ressources. Les ressources naturelles communes (RNC) ont alors d’abord fait l’objet de recommandations allant dans le sens d’une clarification des régimes de propriétés, ce qui pour la plupart des auteurs de l’époque signifiait les placer sous un régime de propriété soit purement privé soit purement étatique (Gordon, 1954 ; Scott, 1955 ; Demsetz, 1967 ; Hardin, 1968) : en quelque sorte, ces secteurs d’activité souffraient d’être les derniers bastions du régime de propriété communautaire. Cette vision a culminé avec la théorisation dans les années 1970-1980 des « systèmes de droits transférables » ou « marché de droits » comme étant le mode d’allocation des RNC le plus efficace<sup>3</sup>. Mais la mise en œuvre de ces nouveaux mécanismes n’est pas allée sans effets non désirés : concentration excessive des droits, utilisation sélective des quotas (*high-grading*), etc. L’idée qu’il pouvait être adéquat dans certaines situations de ré-introduire ou de renforcer les formes communautaires de gestion sinon d’appropriation des RNC est alors apparue (Wade, 1987).

Dans les faits, les formes communautaires d’appropriation des ressources n’avaient jamais totalement disparu (Bollier & Helfrich, 2012 ; Weston & Bollier, 2013). Si elles ont semblé resurgir, c’est à cause du regain d’intérêt qu’elles ont suscité chez les chercheurs. Ce « retour

---

<sup>1</sup> En France, la simplification des régimes de propriété fût consacrée par le code civil élaboré durant la Révolution de 1789 et adopté formellement en 1804 sous Napoléon, dont les guerres de conquête devaient également contribuer à propager cette nouvelle doctrine dans toute l’Europe (Gutwirth & Stengers 2016).

<sup>2</sup> Les craintes de voir s’effondrer les pêcheries soumises à une exploitation de plus en plus intensive suscitent à cette époque les premiers grands travaux sur la question de l’appropriation des droits de pêche, en lien avec la multiplication des cas d’effondrement des pêcheries : voir notamment Gordon, 1954 et Scott, 1955.

<sup>3</sup> Références clés en faveur des marchés de droits (Pêche : Anderson, Moloney...) et sur les effets non désirés (Pêche : Copes, Palsson)

des communs » a été largement suscité par les travaux de l'école de Bloomington autour de la pensée d'Elinor Ostrom. En parallèle ou en lien avec ce débat sur la gouvernance des RNC, se développe un nouveau champ de littérature sur les institutions hybrides : hybrides entre la gestion centralisée et le marché (Williamson, 1991 ; Ménard, 2014), hybrides entre différents régimes de propriété (German & Keeler, 2009 ; Sandler, 2010). La situation française en matière de droits d'usage sur les ressources naturelles est souvent perçue à première vue comme typique de cette tension entre des modes de gestion presque exclusivement centralisés ou inversement presque entièrement privatisés, mais des analyses plus approfondies font apparaître un degré élevé de complexité institutionnelle dans beaucoup de secteurs d'activité. Cet article analyse l'émergence de formes institutionnelles hybrides entre gestion administrative centralisée et gestion individuelle privée dans le secteur des ressources naturelles en France, en s'appuyant sur les cas des ressources marines exploitées par la pêche et la conchyliculture et des ressources en eau exploitées par l'agriculture.

L'article comprend cinq sections. La première section définit notre objet d'étude, les institutions hybrides, et expose la méthode proposée pour les analyser. Elle présente donc tout d'abord la notion d'institution hybride et en discute les liens avec deux autres notions, celle d'institution intermédiaire et celle de propriété communautaire. Elle propose ensuite un cadre d'analyse des institutions hybrides suscitées par les ressources naturelles communes, qui combine la notion de « faisceau de droits » définie par Schlager & Ostrom (1992) pour caractériser le fonctionnement réel des droits d'usage sur les ressources naturelles, et la notion de « régime de propriété communautaire » définie par Bromley (1992) comme une appropriation privée des ressources par un groupe d'utilisateurs, au sein duquel les individus ont des intérêts communs, des droits et des devoirs et une forme d'autorité endogène.

Les trois sections suivantes testent empiriquement cette méthode d'analyse de l'évolution des institutions et des formes d'appropriation des droits d'usage sur les ressources naturelles, en l'appliquant successivement aux secteurs des pêches maritimes, de la conchyliculture et de l'agriculture irriguée. Dans un premier temps, le dispositif de gestion de chaque secteur fait l'objet d'une approche institutionnelle historique, qui permet de comprendre l'influence sur son évolution des facteurs environnementaux, techniques, économiques et scientifiques. Cette approche historique vise à expliciter la manière dont ont évolué *i)* les conditions qui permettent de bénéficier de l'attribution d'un droit d'usage et éventuellement de se l'approprier, *ii)* les règles qui s'appliquent à l'exercice de ce droit, et enfin *iii)* les modes de contrôle de la définition du système de gestion des droits d'usage sur les ressources naturelles (ce peut être l'État ou des institutions collectives, avec des responsabilités changeantes dans le temps). Dans un second temps, le cadre d'analyse des institutions hybrides est alors appliqué pour caractériser le fonctionnement et la nature des institutions intermédiaires nouvelles dans les secteurs de la pêche, de la conchyliculture et de l'agriculture comme des institutions hybrides. Nous montrons alors en quoi l'irruption de ces institutions intermédiaires apparues au cours de l'évolution des dispositifs de gestion des droits d'usage des ressources marines et des ressources en eau sont peu à peu (ré-)investies par le régime de propriété communautaire mais restent traversées par d'autres régimes de propriété, ce qui en fait des institutions hybrides.

La cinquième section synthétise les résultats obtenus et les analyse de façon transversale ; elle débouche sur une proposition de nouvelle classification des régimes de propriété applicables aux droits sur les RNC permettant de couvrir un large éventail de situations concrètes, en offrant notamment la possibilité de moduler la dominante du régime de propriété dont relève effectivement chacune des composantes du faisceau de droits du fait des « *working rules* ».

## **Section 1. Cadre conceptuel et méthodes d'analyse des institutions hybrides**

### *1.1. Institutions intermédiaires, institutions hybrides, et régimes de propriété sur les ressources naturelles : de quoi parle-t-on ?*

Les « institutions intermédiaires » font leur apparition avec les recherches de l'école de Bloomington sur les formes efficaces de gouvernance des RNC dans les années 1980. L'approche des ressources naturelles de l'économie néoclassique s'est longtemps attachée à démontrer qu'il n'existait que deux modes d'organisation efficaces pour la gestion des RNC : celui qui repose sur la protection des droits individuels de propriété privée et celui qui repose sur la prédominance de l'autorité étatique (Demsetz, 1967 ; Alchian & Demsetz, 1973). Fondée sur une conception erronée de la propriété communautaire, cette littérature semblait vouer à justifier la perpétuation de la généralisation des enclosures (Runge, 1981). Les travaux de l'école de Bloomington, eux-mêmes préfigurés par ceux de Siegfried von Ciriacy-Wantrup, vont s'attacher à montrer que d'autres formes de gouvernance de l'utilisation des RNC ont existé et existent toujours, ce qui suggère qu'ils peuvent également se révéler efficaces. Pour les appréhender, il est nécessaire de prêter attention à la diversité des institutions ou des arrangements institutionnels que les hommes élaborent pour gouverner les RNC (Ostrom, 1990). L'analyse de ces systèmes complexes de gouvernance des RNC conduit à s'intéresser notamment aux régimes de propriété et aux règles en vigueur, ces dernières s'établissant à trois niveaux<sup>4</sup> : les règles opérationnelles, les règles de choix-collectifs et les règles constitutionnelles (Ostrom, 2007). Les règles de niveau constitutionnel sont en général définies par les autorités publiques (les gouvernements nationaux ou locaux) de façon hiérarchique, et les règles opérationnelles peuvent se limiter à définir les droits et les devoirs des usagers de la RNC en tant que détenteurs de droits d'usages privatifs. Les règles de choix-collectifs renvoient le plus souvent à des arrangements institutionnels nécessitant d'autres formes d'organisation se situant entre l'autorité hiérarchique de l'État et l'étendue des droits détenus par les individus : c'est ici qu'apparaissent les institutions de niveau intermédiaire<sup>5</sup>.

Pour autant la littérature ne mentionne guère les « institutions intermédiaires », leur préférant la notion d'institutions hybrides. Les institutions hybrides ont d'abord été mises en évidence

---

<sup>4</sup> Chez Ciriacy-Wantrup (1971, pp 41-42), les trois niveaux sont pour le plus bas le niveau opérationnel, où des décisions concernant les inputs et les outputs sont prises par des agents individuels privés ou publics, pour le plus haut le niveau politique et pour le niveau intermédiaire le niveau institutionnel. Les institutions sont donc pour lui les systèmes de décisions de second niveau dans un système de décision hiérarchique à trois niveaux.

<sup>5</sup> En somme, les institutions au sens de Ciriacy-Wantrup sont nécessairement des institutions intermédiaires. Chez Ostrom et ses collègues, le niveau intermédiaire de définition des règles applicables aux RNC est celui où sont définis les arrangements institutionnels, qui ont vocation à créer une coordination entre les actions individuelles (des agents privés ou publics) dans le contexte plus large des politiques publiques et de la loi.

par l'économie des coûts de transactions à partir de l'observation du comportement des firmes : les marchés et les hiérarchies sont deux modes d'organisation polarisés qui n'épuisent pas toutes les possibilités et ne couvrent pas par exemple les diverses formes de contrats à long-terme, le commerce réciproque, les franchises, la régulation, etc. (Williamson, 1991). Une manière de définir ces formes d'organisation comme des institutions hybrides est alors de les considérer comme des *“arrangements<sup>6</sup> in which two or more partners pool strategic decision rights as well as some property rights, while simultaneously keeping distinct ownership over key assets, so that they require specific devices to coordinate their joint activities and arbitrate the allocation of payoffs”* (Ménard, 2014, p.XX). Cette définition regroupe beaucoup des attributs des institutions hybrides révélées par les études empiriques des systèmes de gouvernance des RNC. Les utilisateurs de ces ressources tendent en effet à concevoir leur propres « institutions hybrides » qui peuvent surpasser la privatisation et/ou la centralisation (Sandler, 2010, p. 321). Dans le champ de la littérature sur la gouvernance des RNC, la notion d'institution hybride n'est pas seulement *“the middle ground between markets and hierarchically structured transactions. Rather, it is an institutional arrangement governing the interdependencies among discrete property holders and regimes, whether defined by structure (linkage among entities with jurisdiction over discrete property regimes) or mode of governance (balance between self-organization and formal regulation as complementary instruments of governance)”* (German & Keeler, 2010, 573).

L'organisation des interactions entre des détenteurs de droits de propriété sur les RNC dans un contexte où différents régimes de propriété discrétisés peuvent être en vigueur, semble au cœur et même à la source de ces arrangements qui au final forment les institutions hybrides. Les régimes de propriété discrétisés sont au nombre de trois : la propriété privée individuelle, la propriété étatique et la propriété communautaire (Bromley, 1992). Le régime de propriété le plus difficile à définir est évidemment celui de la propriété communautaire. Fondamentalement, il se caractérise par une distribution de droits de propriété<sup>7</sup> sur une ressource entre un nombre limité de détenteurs qui sont égaux dans leurs droits d'utiliser la ressource (Ciriacy-Wantrup, 1975, p.714). Pour envisager que le régime de propriété communautaire s'applique à d'autres types de droits que les droits d'usage sur une ressource, il suffit d'élargir cette définition en considérant que ces droits de propriété vis-à-vis desquels les co-détenteurs sont égaux concernent des éléments matériels mais aussi immatériels, y compris le droit de définir des règles relatives à la ressource, son exploitation, les modalités d'y accéder, etc. Les co-détenteurs de droits de propriété communautaire doivent cependant faire respecter ces droits et pour cela être en mesure de les protéger à la fois contre les intrusions de l'extérieur et contre les abus à l'intérieur du groupe (Quiggin, 1988, p.1081). Il y a donc nécessité de créer un *“arrangement de propriété commune”* entre les co-détenteurs (Ostrom, 2000, p. 338) qui peut être assimilé à une sorte de *“joint wealth maximizing share*

---

<sup>6</sup> Précisant que la terminologie relative aux institutions hybrides au sens de l'économie des coûts de transactions n'est pas encore stabilisé, Ménard (2004, p. 347) utilise l'expression « arrangements intermédiaires ».

<sup>7</sup> Le débat sur la confusion entre appropriation et possession (Hoffmann 2013, Hodgson 2015) ne nous paraît pas pertinent dans la mesure où la littérature sur les droits de propriété sur les RNC ne se place pas du point de vue de la reconnaissance juridique des droits mais de leur appropriation *de facto*. Il est admis que les membres de la « communauté des usagers » agissent ensemble pour produire du droit vernaculaire (Gutwirth & Stengers 2016), lequel peut valoir reconnaissance de diverses formes d'appropriation malgré l'absence de « titres de propriété ».

*contract among members of a group that have exclusive ownership of a resource*” (Lueck, 1994, p.14). On voit ici que dès lors qu’il existe des arrangements institutionnels visant à optimiser l’utilisation d’une RNC, les droits relatifs à ces arrangements (comme par exemple ceux de les modifier ou de les faire respecter) sont susceptibles de relever du régime de propriété communautaire. La propriété communautaire peut donc s’appliquer à la capacité d’exercer une autorité sur l’usage d’une ressource commune mais aussi sur les règles qui encadrent cet usage<sup>8</sup>. Le régime de propriété communautaire est défini par Bromley (1992, pp 11-12) comme une appropriation privée des ressources par un groupe d’usagers, au sein duquel les individus ont des intérêts communs<sup>9</sup>, des droits et des devoirs et une forme d’autorité endogène. Nous adopterons pour notre part la définition suivante : un régime de propriété commune est caractérisé par la capacité d’une communauté constituée d’exercer de manière relativement coordonnée et égalitaire une autorité sur des ressources communes et/ou les règles et arrangements institutionnels relatifs à l’usage de ces ressources communes.

La question des régimes de propriété effectivement applicables aux RNC est donc fondamentale pour analyser l’émergence et le fonctionnement des institutions hybrides. Cet article se propose de traiter cette question en utilisant le cadre conceptuel du « faisceau de droits », qu’E. Ostrom a mobilisé à plusieurs reprises dans ses travaux pour analyser les processus d’appropriation des RNC (Fennell, 2011).

### *1.2. Le faisceau de droits de propriété sur les ressources naturelles : une clef de compréhension de l’hybridation des institutions de gestion des RNC*

En s’appuyant sur la vision développée par Commons (1924) du droit de propriété comme étant l’autorité de pouvoir entreprendre des actions particulières dans un domaine spécifique, Edella Schlager & Elinor Ostrom (1992) ont montré que le régime de propriété auquel est soumise une RNC pouvait être caractérisé comme étant la résultante de la détention plus ou moins complète par les usagers de la ressource d’un faisceau de cinq droits de propriété. Leur article propose ensuite un cadre conceptuel qui vise en premier lieu à permettre d’établir jusqu’à quel point différentes communautés de pêcheurs à travers le monde se sont appropriées les ressources qu’elles exploitent. Elles distinguent donc tout d’abord deux droits de propriété opérationnels, le droit d’accès et le droit de prélèvement, et trois droits de niveau supérieur, dits de « choix collectifs », le droit de gestion, le droit d’exclusion et le droit d’aliénation (voir les définitions « conventionnelles » de ces droits dans le Tableau 1). Elles proposent à partir de là une typologie comprenant quatre régimes de propriété qui se caractérisent par l’accumulation successive des droits détenus (*de facto* autant que *de jure*<sup>10</sup>) :

---

<sup>8</sup> Comme le résume Bromley (1992, p.11) “*property rights indicate who has the legitimate authority to act in a predetermined manner.*”

<sup>9</sup> Singleton & Taylor (1992) relèvent que l’analyse de la communauté des usagers à l’origine de l’élaboration et du succès des « arrangements de propriété commune » est très souvent négligée par E. Ostrom dans ses travaux.

<sup>10</sup> Cette distinction entre droits de propriété *de jure* et *de facto*, qui entend en premier lieu insister sur la nécessité de ne surtout pas ignorer les seconds (“*De facto property systems are important for several reasons*” annoncent Schlager & Ostrom (1992), p. 255) rend quelque peu vaine la contestation de la pertinence des analyses en termes de « droits de propriété » sur les ressources de naturelles au motif qu’elles ignoreraient les implications de la Loi et du Droit, ou qu’elles confondraient ainsi « possession » et « propriété » (voir note XXX).

les *authorized users* détiennent les droits d'accès et de prélèvement, les *claimants* y ajoutent le droit de gestion, les *proprietors* détiennent en outre le droit d'exclusion et enfin les *owners* possèdent tous les droits y compris le droit d'exclusion.

Si elles présentent des illustrations pour chacun de ces idéaux-types, elles soulignent qu'ils ne sont pas les seuls possibles : *"the five property rights are independent from one another, but, in relations to fisheries, are frequently hold in (a) cumulative manner"* (Schlager & Ostrom 1992, p. 252). Leur cadre conceptuel des faisceaux de droits et la typologie des « positions vis-à-vis de la ressource » qui en résulte n'avaient donc pas vocation à rester figés<sup>11</sup>. Bien qu'il soit particulièrement pertinent pour distinguer les types de droits s'exerçant sur les RNC, ce cadre conceptuel n'a été paradoxalement que peu utilisé pour l'analyse de cas d'études empiriques<sup>12</sup> et n'a fait l'objet de quasiment aucun développement ultérieur dans la littérature académique, à l'exception de la celui de Galick & Jagger (2015), qui proposent de le compléter en ayant recours aux notions de devoirs et de responsabilités. Deux obstacles semblent avoir freiné la mobilisation du concept de « faisceau de droits de propriété » dans les travaux portant sur l'analyse de la gouvernance des RNC : le manque de cohérence interne de certaines des définitions proposées pour les catégories de droits et la portée explicative limitée des quatre catégories envisagées de « position occupée vis-à-vis de la ressource » face à la complexité des régimes de propriété effectivement en vigueur. Sur ce second point, deux questions en particulier restent en suspens : *i)* si dans la réalité les droits détenus par les communautés ne se cumulent pas forcément suivant un ordre déterminé, comment catégoriser les régimes de propriété régissant les RNC ? *ii)* qu'advient-il des droits lorsqu'ils ne sont pas détenus par les communautés d'utilisateurs ?

La présentation que font Schlager & Ostrom (1992) des faisceaux de droits de propriété présente donc en réalité au moins deux angles morts. Le premier concerne en effet les notions complémentaires à la notion de droits, notamment celles de devoir et de responsabilité, qui fondamentalement s'intéressent aux autorités susceptibles de garantir l'exercice d'un droit, ou vis-à-vis desquels le détenteur de l'exercice d'un droit est susceptible de rendre des comptes. Cependant, dans la proposition de Galick & Jagger (2015), ces notions sont au final simplement mobilisées pour spécifier deux critères (détenus ou non détenus) devant être appliqués de façon systématique aux différents types de droits, ce qui complexifie quelque peu artificiellement le cadre des faisceaux des droits sans résoudre totalement les problèmes d'opérationnalité soulevés précédemment<sup>13,14</sup>. Le second concerne les régimes de propriété

---

<sup>11</sup> Schlager & Ostrom (1992), précisent ainsi p. 259 : *"The major purpose of this article is to propose a property-rights scale ranging from authorized user, to claimant, to proprietor, and to owner, that provides a better analytical scheme for beginning to explain outcomes achieved by joint users of a common-pool resources, particularly inshore fisheries."*

<sup>12</sup> Dans son article de synthèse de 2010, E. Ostrom ne cite en effet comme exemples que les travaux de David J. Brunckhorst, 2000 ; P. Degnbol and McCay, 2007 ; Jouni Paavola and W. Neil Adger, 2005 ; Paul B. Trawick, 2001 et James A. Wilson et al., 1994 (Ostrom, 2010, p. 651), qui en réalité font au mieux mention des types de droits mais ne les appliquent pas de manière systématique à des cas d'études et n'abordent pas la question des quatre types de régimes de propriété. En revanche, Grafton (2000) qui pour ses cas d'étude utilise explicitement les 5 types de droits, mais pas les 4 régimes de propriété, est paradoxalement cité par Ostrom (2010) pour son analyse comparée des systèmes privé, communautaire ou étatique de gestion des CPR (Ostrom, 2010, p. 664).

<sup>13</sup> Cette méthode de spécification associe les devoirs aux droits opérationnels et les responsabilités aux droits de choix-collectifs. Galick & Jagger se placent toujours du point de vue des usagers de la ressource et posent alors la

autres que celui de la propriété commune, et qui de fait co-existent avec celui-ci dès lors que la communauté d'usagers ne s'est pas appropriée la totalité des droits de propriété. La question de savoir quelle étendue du faisceau de droits de propriété est placée sous le régime de propriété commune nous semble une question moins large que celle de savoir quelle est la part relative des différents régimes de propriété dans un système d'exploitation et de gestion des RNC, et par conséquent leur pouvoir d'influence sur son fonctionnement. Cette question est d'ailleurs très voisine de celle à laquelle Grafton (2000) apporte des réponses, quand il avance que quelque soit le régime de propriété (privé, communautaire ou étatique) auquel est soumis une RNC, le facteur-clé du succès du système de gouvernance est la participation des utilisateurs dans la gestion du flux de bénéfices obtenus de la RNC, donc la détention (ou du moins l'exercice) par les utilisateurs du « droit de gestion ».

Nous partons donc de l'hypothèse que la cohérence interne de certaines définitions adoptées par Schlager & Ostrom (1992) reste susceptible d'amélioration. La preuve en est que ce cadre conceptuel des faisceaux de droits de propriété sur les RNC, s'il n'a quasiment pas été discuté dans la littérature, a été modifié à plusieurs reprises par ses conceptrices elles-mêmes. Une version révisée du cadre conceptuel a d'abord été proposée par Ostrom & Schlager en 1996, puis reprise et élargie dans Ostrom (2000) et Ostrom & Hess (2010), qui comporte essentiellement trois modifications : *i*) le droit d'accès est redéfini comme étant "*the right to enter a defined physical area and enjoy nonsubtractive benefits (for example, hike, canoe, sit in the sun)*", ce qui est plus précis mais semble davantage convenir aux *public goods* qu'aux *common-pool resources* (comme en témoignent la référence à la non-soustractivité et les exemples cités) ; *ii*) un nouveau régime de propriété ou « de position de l'utilisateur vis-à-vis de la ressource » est introduit, celui des *authorized entrants* qui ne détiennent que le droit d'accès et *iii*) les *authorized users* sont présentés désormais comme détenant également le droit de gestion, ce qui ne permet plus vraiment de les distinguer des *claimants* (Ostrom & Schlager 1996, p.133). Une quatrième modification a ensuite été apportée par E. Ostrom dans la synthèse de ses travaux présentée à l'occasion de son discours de réception du Prix Nobel d'économie<sup>15</sup> : le droit d'aliénation est désormais défini comme « le droit de louer ou de vendre chacun des quatre autres droits »<sup>16</sup> (Ostrom 2010, p.651).

---

même question de façon systématique. Pour les droits opérationnels la question posée est celle de savoir si le droit est détenu ou non ; lorsque le droit n'est pas détenu, il y a interdiction d'accès ou de prélèvement, et s'il est détenu, l'obligation est simplement de respecter l'échéance (*term*) de durée du droit (et non pas les conditions de son exercice, contrainte qui nous aurait paru beaucoup plus pertinente). Pour les droits de choix collectif, la question posée est celle de savoir si la capacité de les exercer est détenue en totalité ou soumise au contrôle d'une autorité supérieure ; cette manière d'aborder les droits de choix collectifs a le mérite de mettre en évidence l'importance de connaître le niveau de responsabilité (individuelle, collective ou étatique) qui s'exerce sur eux.

<sup>14</sup> Galick & Jagger (2015) ne discutent que très peu les définitions de Schlager & Ostrom et leur cohérence. Ils proposent en revanche d'introduire un nouveau droit dans les droits de « choix-collectifs » : le droit d'altération. Nous considérerons pour notre part que l'exercice des droits de gestion englobe différents sujets dont les « modifications de l'état de la ressource ou de l'espace naturel », y compris dans le sens d'une altération.

<sup>15</sup> Prix de la Banque de Suède en sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel décerné conjointement en 2009 à Elinor Ostrom et Oliver Williamson.

<sup>16</sup> Dans cet article de synthèse, E. Ostrom ne cite comme référence que son article co-écrit avec E. Schlager en 1992, pas leur article de 1996. Elle modifie la définition du droit d'aliénation mais conserve la définition initiale du droit d'accès. Les quatre (1992) ou cinq (1996, 2010) régimes de propriété sur les CPR ne sont pas présentés, ce qui semble indiquer qu'E. Ostrom elle-même ne considérait pas cette typologie comme assez stabilisée.



Admettons tout de suite que cette dernière définition du droit d'aliénation est beaucoup plus conforme que la définition initiale aux pratiques réelle en matière d'appropriation des droits sur les RNC : en pratique la cession ou la vente d'un droit ne porte jamais directement sur la participation à la gestion ou l'exercice du pouvoir d'exclusion, c'est en réalité la vente des droits opérationnels (accès et éventuellement prélèvement) qui fait que le nouveau détenteur de ces droits opérationnels peut prétendre aux droits de niveaux supérieurs, si la gouvernance en place autorise les usagers à les exercer. Concrètement, s'agissant des RNC, il ne semble pas qu'il y ait de participation aux choix collectifs, donc d'exercice des droits de gestion et d'exclusion, sans détention d'un droit d'accès ; inversement un droit d'accès seul ne garantit pas de pouvoir exercer des droits de choix collectifs, cela dépendra toujours en dernier ressort du régime de propriété dont ces droits dépendent, ou tout simplement du fait qu'ils existent. Nous pourrions donc être fondés à définir le droit d'aliénation comme étant strictement la possibilité de céder, vendre ou louer les droits d'accès. Toutefois, la définition posée par E. Ostrom en 2010, plus large, permet de couvrir toutes les situations et peut être conservée.

Pour ce qui concerne les droits opérationnels, il est patent que la définition initiale du droit d'accès de Schlager & Ostrom (1992) souffrait d'être trop large et peu opérationnelle, en particulier parce qu'elle ne liait pas automatiquement l'accès à l'action<sup>17</sup>, ce qui est pourtant systématiquement le cas dans la littérature portant sur le droit d'accès aux ressources naturelles car un usager entre dans un espace naturel, ou en interaction avec une ressource naturelle, dans un but précis<sup>18</sup>. Si la définition du droit d'accès révisée par Ostrom & Schlager (1996) résout le problème du lien entre accès et action, elle crée une confusion entre *common-pool resources* et *public goods* en introduisant la notion d'usage non-soustractif, et ce faisant elle révèle que c'est bien la distinction entre accès et prélèvement (soustraction) qui constitue la pierre d'achoppement de l'application aux RNC du cadre conceptuel du faisceau de droits. En d'autres termes, pour les biens publics, il est possible de définir des droits d'accès (il s'agit d'y avoir accès pour se livrer à des usages non soustractifs<sup>19</sup>) et il n'y a pas lieu de définir des droits de prélèvements (puisque'il n'y en a pas en principe), et pour les biens communs, leur usage suppose une forme de prélèvement, donc ce sont eux qui donnent lieu à l'instauration de droits de prélèvement, rendant superflue la spécification de la notion de droits d'accès, ce qui est commode car ils ne cadreraient pas avec la définition « stricte » des droits d'accès... mais alors comment les *authorized users* en viendraient-ils à cumuler droit d'accès, droit de prélèvement et droit de gestion ? Il y a là une ultime incohérence à surmonter.

---

<sup>17</sup> Les implications possiblement incohérentes de ces définitions sont d'ailleurs évoquées en note de bas de page : "while theoretically it is possible to hold entry rights without withdrawal rights, in practice this rarely occurs" (Schlager & Ostrom, 1992, p. 252). C'est sans doute ce qui explique pourquoi, dans la suite de cet article, droit d'accès et droit de prélèvement sont systématiquement associés lorsqu'il est question d'appropriation des droits.

<sup>18</sup> Mais les définitions explicites du droit d'accès aux RNC sont rares. En rappelant que le droit d'accès n'est pas synonyme de droit de propriété, Ribot & Peluso (2003) définissent l'accès "as the ability to benefit from things". À propos de l'appropriation des ressources, Bromley (1992) affirme : "property is a benefit (or income) stream, and a property right is a claim to a benefit stream that some higher body –usually the State– will agree to protect through the assignment of duty to others who may covet, or somehow interfere with, the benefit stream".

<sup>19</sup> Les exemples cités concernent d'ailleurs des biens publics... vis-à-vis desquels l'exclusion est difficile et qui sont précisément « libres d'accès », c'est-à-dire accessibles à tous dès lors qu'ils ne seraient interdits à personne : hormis pour des raisons de santé publique ou de sûreté nationale, où et surtout à qui serait-il interdit d'aller randonner, faire du canoë ou prendre un bain de soleil ? Ces situations semblent éloignées du dilemme des RNC.

En pratique le droit de prélèvement sur une RNC est toujours assorti d'un droit d'accès, car l'action de prélever suppose d'entrer en interaction avec la RNC donc d'y avoir physiquement accès. On pourrait même dire que concrètement, l'exercice du droit de prélèvement est toujours précédé *de facto* de l'exercice du droit d'accès. La question est alors plutôt celle de savoir quand et comment s'agissant des droits opérationnels régissant l'interaction des usagers avec les RNC, le droit d'accès et le droit de prélèvement en viennent-ils à se différencier ? C'est ici qu'il est utile de réintroduire explicitement les notions de responsabilité et de pouvoir. Lorsque l'autorité (au sens de Bromley, 1992) qui garantit aux usagers de la RNC leur droit d'accès ne leur impose aucune contrainte pour le maintien de cette protection sur la durée, leur droit de prélèvement est *de facto* illimité, et il n'y a donc pas lieu *a priori* de définir des droits de prélèvement, et pour les usagers de se les approprier, car ils sont *de facto* contenus dans le droit d'accès. Mais inversement, si une autorité interne ou externe au groupe d'usagers en vient à imposer des règles concernant les niveaux ou les modalités de prélèvement à une RNC, une modification fondamentale intervient dans la structure du faisceau de droit : le droit d'accès, qui est avant tout une protection vis-à-vis des « usagers non autorisés », est alors complété par un droit de prélèvement consistant à définir pour les « usagers autorisés » les moyens qu'ils peuvent mettre en œuvre pour interagir avec la ressource et/ou les flux de bénéfices qu'ils peuvent en retirer. Cet encadrement des moyens mis en œuvre ou des bénéfices retirés, qui indique que l'interaction avec la ressource est désormais bornée quantitativement, fonctionne comme une protection des « usagers autorisés » les uns vis-à-vis des autres : s'agissant de ressources dont précisément l'utilisation est soustractive, il est nécessaire pour éviter le « dilemme social des RNC » de compléter le droit d'accès, « droit ouvert » qui autorise l'action, par le droit de prélèvement « droit fermé », qui borne le déploiement de cette action en lui imposant des contraintes. Il devient dès lors évident que c'est de l'existence et de l'efficacité des systèmes de droits de prélèvement que dépend la durabilité de l'exploitation des RNC. Pour autant, il existe bel et bien des RNC pour lesquels des droits d'accès ont été définis, mais dont les systèmes d'exploitation fonctionnent en demeurant dépourvus de droits de prélèvement : c'est bien évidemment la situation des RNC envisagée par Hardin (1968) dans sa *Tragedy of the Commons*, c'est-à-dire une situation dans laquelle une communauté d'usagers dispose de droits d'accès réservés à elle seule, mais où chacun des « usagers autorisés » peut agir comme si son droit de prélèvement était *de facto* illimité<sup>20</sup>. Les usagers autorisés ne sont pas protégés les uns vis-à-vis des autres car aucune autorité ne se manifeste pour encadrer l'exercice du droit d'accès, ce qui signifie que les droits de prélèvements sont absents car non définis.

L'idée que la recherche de la cohérence interne des spécifications du faisceau de droits sur les RNC doit être guidée par la nécessité de pouvoir identifier l'autorité s'exerçant sur chacun d'eux a pourtant été suggérée par Schlager & Ostrom (1992) p.252, en même temps qu'elles

---

<sup>20</sup> Le paragraphe qui expose la métaphore de la vaine pâture vouée à finir surexploitée par la communauté des éleveurs a pour titre "*Tragedy of Freedom in a Commons*" (Hardin 1968, p. 1244), ce qui indique que c'est la liberté totale de prélever, c'est-à-dire l'absence de règles et par suite de droits concernant le prélèvement, qui est, plus que la détention des droits d'accès par une communauté, une condition de déroulement de la tragédie. On pourrait même affirmer à la suite de von Ciriacy-Wantrup (1975, p.715) qu'en l'absence d'arrangements institutionnels entre les usagers autorisés à propos de l'exploitation de la ressource, il n'y a pas lieu d'utiliser le terme de « commons » pour désigner la situation décrite par Hardin (voir aussi la note XX du Tableau XX).

évacuaient leurs difficultés d'alors à distinguer entre eux les droits de niveau opérationnels : *“The distinction between access and withdrawal right becomes crucial at a collective-choice level. Oftentimes individuals who hold rights of management and thereby define withdrawal rights are not the same individuals who hold rights of exclusion and thereby define access rights.”* Afin de tenir compte de la complémentarité entre droit de prélèvement et droit d'accès et de permettre de mobiliser effectivement ces deux notions pour l'analyse des modalités d'appropriation des RNC, nous adoptons les définitions suivantes (voir Tableau 2 et les éventuelles justifications supplémentaires en note de bas de tableau) : le droit d'accès est « le droit d'accéder à un espace naturel et/ou à un stock de ressources pour entrer en interaction avec lui et en retirer un flux de bénéfices avec des moyens définis » ; le droit de prélèvement est « le droit d'extraire du stock de ressources ou de l'espace naturel un niveau défini de flux physique (contrôle des outputs), et/ou d'exercer sur lui un niveau défini de pression (contrôle des inputs), dans une zone et pour une durée déterminées ». Ces deux droits opérationnels ayant été redéfinis de manière plus précise, il devient plus facile de spécifier d'une part les droits de choix-collectifs, mais aussi et surtout de chercher à identifier les autorités qui s'exercent sur chacune des composantes du faisceau de droit.

Les derniers aménagements du cadre conceptuel du faisceau de droits sur les RNC concernent la spécification des droits de gestion et d'exclusion et l'identification de l'autorité s'exerçant sur chaque composante de ces droits. En matière de droits de gestion, nous explicitons quatre domaines d'intervention possibles : 1) les règles d'allocation des droits opérationnels, 2) le niveau et les conditions d'exercice des droits opérationnels, notamment les droits de prélèvement, 3) les modalités de contrôle du respect de ces règles (suivi, contrôle et sanction), et 4) les opérations de modification (amélioration ou altération) de l'état de la ressource ou de l'espace naturel. En ce qui concerne les droits d'exclusion, nous considérerons qu'ils peuvent se situer à deux niveaux : le contrôle de l'allocation des droits opérationnels et le contrôle de l'allocation des droits de gestion, lorsque ceux-ci ne sont pas directement liés aux droits opérationnels. Enfin, des questions-types permettant d'identifier l'autorité ayant le pouvoir d'exercer ou de garantir chaque composante du faisceau de droits sont proposées. Les réponses apportées conduisent à statuer sur le type de régime de propriété auxquels ils appartiennent *de facto*. Cette extension du cadre conceptuel des « faisceaux de droits de propriété » sur les RNC à une série de questions explicites sur les processus d'appropriation à l'œuvre doit permettre à terme de mieux refléter la diversité des systèmes de gouvernance combinant plusieurs régimes de propriété, à savoir la propriété privée, la propriété commune et la propriété étatique, voire l'absence de propriété clairement établie sur un droit (ce qui signifie en pratique qu'il est non défini donc absent). La question de recherche empirique sera alors celle de savoir, au vu des arrangements institutionnels et des règles effectivement en vigueur, quel régime de propriété régit *de facto* chacun des droits. Les institutions hybrides apparaîtront alors comme celles qui font s'exercer simultanément différentes formes d'autorité sur les droits, du fait de la coexistence possible de plusieurs régimes de propriété.

**Tableau 3. Définition des composantes des droits de propriété sur les RNC et méthode de caractérisation du régime de propriété qui les régit**

<b>Droits de propriété</b>	<b>Définitions conventionnelles de Schlager &amp; Ostrom, 1992</b>	<b>Définitions adoptées dans cet article</b>	<b>Question d'identification du pouvoir s'exerçant sur les droits de propriété sur les RNC</b>
Droit d'accès	Le droit de pénétrer dans une propriété physique définie	Le droit d'accéder à un espace naturel et/ou à un stock de ressources pour entrer en interaction avec lui et en retirer un flux de bénéfices avec des moyens définis <sup>1</sup>	Qui détient et/ou exerce une autorité sur le droit de mettre en œuvre les moyens techniques <sup>4</sup> nécessaires pour entrer en interaction avec l'espace ou la ressource et en retirer un flux de bénéfices ?
Droit de prélèvement	Le droit d'obtenir un « produit » de la ressource (e. g. capturer du poisson, s'approprier l'eau)	Le droit d'extraire du stock de ressources ou de l'espace naturel un niveau défini de flux physique (contrôle des outputs), et/ou d'exercer sur lui un niveau défini de pression (contrôle des inputs), dans une zone et pour une durée déterminées <sup>2</sup>	Qui définit les niveaux de flux extrait ou de pression exercée, les zones accessibles et les périodes d'accessibilité ? Qui répartit les flux et pressions admissibles, les zones et périodes d'accessibilité entre les usagers ? Qui contrôle l'application de ces règles de prélèvement ?
Droits de gestion	Le droit de réguler les modes d'utilisation internes et de transformer la ressource en faisant des améliorations	Le droit de définir 1) les règles d'allocation des droits opérationnels, 2) le niveau et les conditions d'exercice des droits opérationnels, notamment les droits de prélèvement, 3) les modalités de contrôle du respect de ces règles (suivi, contrôle et sanction), et 4) les opérations de modification (amélioration ou altération) de l'état de la ressource ou de l'espace naturel	Qui participe à la définition de ces quatre types de règles de gestion ? Qui exerce l'influence la plus déterminante sur la définition de ces quatre types de règles de gestion ?
Droits d'exclusion	Le droit de déterminer qui aura un droit d'accès et comment ce droit pourrait être transféré	1) Le droit de déterminer qui aura des droits d'accès et de prélèvement, en autorisant l'attribution, la prorogation ou la transmission de ces droits ; 2) le droit de déterminer qui fera partie des institutions de gestion lorsque l'appartenance n'est pas liée au droit d'accès	Qui décide de l'entrée ou du maintien des utilisateurs de la RN dans le secteur d'activité ? Qui décide de l'appartenance aux institutions de gestion, lorsque celle-ci n'est pas rendue automatique par la détention d'un droit d'accès ?
Droit d'aliénation	Le droit de vendre ou de louer l'un ou les deux de ces droits de choix collectifs (droit de gestion et droit d'exclusion)	Le droit de céder et/ou de vendre ou louer n'importe lequel des quatre autres types de droits (principalement les droits opérationnels : accès et prélèvement) <sup>3</sup>	Qui réalise et/ou autorise les transactions sur les droits les et de prélèvement, et/ou sur les droits de gestion et d'exclusion ?

<sup>1</sup> Le plus souvent, le flux de bénéfices est un flux physique. La littérature sur les droits de propriétés sur les RNC définit le droit d'accès non comme l'accès à un stock mais comme l'accès à un espace parce que les RNC sont situées dans des espaces déterminées, mais aussi afin d'inclure les espaces naturels dans le cadre d'analyse (Grafton, 2000 ; Ostrom & Hess, 2010) ; les flux bénéfiques seraient alors également être immatériels (cas des usages « non soustractifs », comme l'accès à un parc naturel pour bénéficier des aménités fournies par les paysages ou les espèces remarquables), mais dans ce cas les problèmes causés par la surexploitation seraient différents (effets de congestion et dégradation physique des écosystèmes dus à la sur-fréquentation).

<sup>2</sup> Afin d'identifier correctement l'autorité qui les régit, il est important de distinguer explicitement les différentes formes que peuvent prendre les droits de prélèvement, vus comme des règles d'encadrement de l'exercice du droit d'accès. Deux éléments fondamentaux de l'effectivité de ces droits de prélèvement sont leur stabilité dans le temps et leur degré de divisibilité.

<sup>3</sup> C'est aussi la définition adoptée par E. Ostrom dans la synthèse de ses travaux publiée en 2010. Dans les situations concrètes étudiées en France, il n'existe pas de vente des droits de gestion et d'exclusion seuls ; en pratique, un individu obtient un droit de gestion ou un droit d'exclusion par l'acquisition d'un droit d'accès, lorsque les institutions en vigueur associent détention d'un droit d'accès et possibilité de participer (directement ou via des représentants) aux décisions concernant la gestion et l'exclusion.

<sup>4</sup> Ces moyens techniques nécessaires sont concrètement les bateaux de pêche, les installations conchylicoles et les forages dans le secteur de l'agriculture irriguée. Ces moyens techniques requièrent des investissements et du travail pour être mis en œuvre : historiquement, leur déploiement enclenche un processus d'appropriation au sens de John Locke.

## Section 2. Évolution des droits sur les ressources dans le secteur des pêches maritimes en France

### 2.1. Évolution historique des pêches maritimes et de leurs dispositifs de gestion

La première période (1544-1945) est marquée par un intérêt porté de manière quasi exclusive aux activités de pêche du rivage et de la mer côtière. Il s'agit d'activités de subsistance où la pêche à pied tient une place importante et la pêche en mer ne devient hauturière qu'à l'occasion du passage saisonnier des bancs de poissons le long des côtes (hareng, sardine, thon, maquereau). Les pêches lointaines, en particulier sur les côtes américaines, se développent au cours du XVI<sup>ème</sup> siècle et vont aboutir à la création d'une véritable industrie de la morue notamment grâce aux techniques de conditionnement (séchage, salage, fumage).

Dans ce contexte, l'Édit de mars 1584 est le premier texte qui vise à supprimer toutes les pêcheries fixes non autorisées sur le domaine royal ainsi qu'à interdire les filets traînants<sup>21</sup>. Ces dispositions peu suivies d'effets sont confirmées en 1629, 1642 et 1659 sans davantage de succès. L'ordonnance royale de 1681 de Colbert élaborant une véritable police de la pêche maritime réitère les dispositions de celle de 1584 en confirmant les possesseurs de pêcheries dans leur jouissance pourvu que cette possession ait commencée avant 1544 et en imposant la destruction des pêcheries construites postérieurement à cette date. La période révolutionnaire est peu novatrice et se contente de confirmer le corpus des règles en vigueur. Au milieu du XVIII<sup>ème</sup> siècle est adoptée la loi sur la pêche maritime côtière pour lutter contre la prolifération des pêcheries et l'usage des filets traînants, identifiés comme étant les causes principales des difficultés de la pêche. Son application provoquera un désastre social en supprimant une grande partie des moyens de subsistance de la population littorale la plus démunie. Le décret-loi de 1852 et les décrets d'application de 1853 et 1859 de nature répressive demeurent entièrement tournés vers la pêche côtière<sup>22</sup>. À partir de 1896-1897 et en contrepartie des sujétions militaires imposées aux inscrits maritimes, le droit de pratiquer une activité de pêche commerciale devient inséparable de l'exercice d'une profession dont l'accès est lui-même soumis à condition<sup>23</sup>. Dès cette époque et encore actuellement, les activités de plaisance peuvent accidentellement et à titre de passe-temps pratiquer la pêche, mais il leur est interdit de vendre les produits de leur pêche.

La révolution du moteur à vapeur va entraîner une transformation radicale du paysage qui touche non seulement les navires (premiers navires de pêche à vapeur en 1866) mais également les engins utilisés. En effet, le chalutage s'affirmera progressivement dans la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle. Trois autres facteurs vont fortement concourir au développement de cette activité : l'appertisation apparue dès la 1<sup>ère</sup> moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle,

---

<sup>21</sup> Il s'agit de lutter contre la prédominance seigneuriale qui a abouti à une authentique « privatisation » de l'espace et de l'accès aux ressources de pêche, notamment par le biais de l'établissement de droits de pêche exclusifs et de rétributions levées sur le poisson. A cette époque, apparaissent les premières plaintes sur la rarefaction du poisson et les exactions seigneuriales sur la pêche alors que se profilent des craintes de disette.

<sup>22</sup> En 1862 s'ouvre une brève période d'« ultralibéralisme » dans la gestion des activités de pêche.

<sup>23</sup> Ceci est toujours le cas au travers de l'obtention d'un diplôme maritime, l'affiliation à un organisme social l'adhésion à une organisation professionnelle (organisation professionnelles des pêches maritimes et des élevages marins).

les chemins de fer (Boulogne/Paris en 1848) et la fabrication industrielle de la glace apparue fin du XIX<sup>ème</sup> siècle (Gouellain, 2001).

L'après-guerre jusqu'à la fin des années 1970 est marqué par l'expansion géographique et l'intensification des activités de pêche. Dès 1946 et suite à l'ordonnance de 1945 sur l'organisation des pêches maritimes en France<sup>24</sup>, l'institution de licences d'armement par le comité central des pêches maritimes (structure interprofessionnelle sous tutelle de l'État) va permettre de recenser les navires et le suivi de la flotte de pêche mais sans objectif de réguler l'accès aux ressources. Les mesures prises par l'État en matière de renouvellement des flottilles accordent une priorité au développement des flottilles hauturières montrant le choix de participer totalement à la compétition internationale pour l'exploitation des ressources situées hors de juridictions nationales<sup>25</sup> (Meuriot, 1985). Différents régimes d'autorisations sont progressivement instaurés par l'organisation professionnelle au début des années 1970 selon qu'il s'agit, d'autoriser et de réguler l'accès à une ressource particulière, à une pêcherie ou à un métier (licence spéciale crustacés, licences coquilles Saint-Jacques en baie de Saint-Brieuc, licence chalut en Méditerranée). Ces mesures d'envergure limitée ne permettent pas de contrôler le développement des capacités de pêche de la flotte française, capacités renforcées à la fois par le progrès technique et les aides publiques nationales et européennes<sup>26</sup> (Mesnil, 2008). Les constats de surexploitation des stocks côtiers et hauturiers et de surcapacité de flottes de pêche se généralisent à l'échelle européenne et nationale (Troadec et al., 2003).

La création dans le cadre de la Communauté économique européenne d'une politique commune de la pêche (PCP), qui met en œuvre à partir de 1983, la compétence exclusive de la Communauté dans le domaine de la conservation et de la gestion des ressources halieutiques (Peñas Lado, 2016), bouleverse la gestion de la pêche en France. L'application d'un régime communautaire de conservation des ressources de plus en plus contraignant (instauration de Totaux Admissibles de Captures (TAC) par espèces, encadrement de la capacité des flottes de pêches des Etats membres) se traduit par l'adoption à l'échelle nationale de dispositifs de régulation de l'accès aux ressources de plus en plus contraignants pour les exploitants. Suite à la loi de 1985 modifiant le décret 1852 sur l'exercice de la pêche maritime, deux décrets<sup>27</sup> viennent préciser les conditions générales et les modalités d'institution d'un régime de licence par l'autorité réglementaire. La Loi d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines de 1997 se charge de banaliser la mise en œuvre de ce régime d'autorisations de pêche délivrées par l'autorité administrative où sous son contrôle dans le cadre des délibérations des comités des pêches<sup>28</sup>. Quant à l'exploitation des navires de

---

<sup>24</sup> La première organisation de la profession sous forme de Corporation des Pêches naît en 1941 suite au décret-loi de 1938.

<sup>25</sup> L'existence d'une « zone de pêche exclusive » de 3 milles permettant de réserver la pêche aux ressortissants de chaque Etat naît en France d'un accord de 1839 entre la France et l'Angleterre et sera généralisé en 1888 à l'ensemble des côtes de France. Elle sera portée à 12 milles en 1964 entre Etats européens avant que la CNUDM n'adopte le principe d'une mer territoriale de 12 milles et d'une zone de pêche exclusive de 200 milles en 1982.

<sup>26</sup> En 2004, les aides publiques à la construction de navires sont interdites à l'échelle communautaire.

<sup>27</sup> Décrets n° 90-94 et n° 90-95 du 25 janvier 1990.

<sup>28</sup> L'autorité administrative (ministre ou préfet régional spécialement désigné) exerce son contrôle, notamment, lorsqu'elle rend obligatoire une délibération d'un comité (national ou régional) des pêches maritimes et des élevages marins portant création et fixant les conditions d'attribution d'une licence de pêche.

pêche, elle est soumise depuis 1988 à un « permis de mise en exploitation » exigé pour tout navire de pêche professionnelle maritime avant la construction, l'importation, l'armement à la pêche. À ces régimes nationaux d'autorisations, se superposent ceux issus de la Politique Commune de la Pêche<sup>29</sup>. À partir de 2006 et sur la base du système de TAC & quotas pour les grands espèces commerciales, le système de gestion de quotas nationaux évolue de manière significative en figeant les antériorités de captures des pêcheurs et en renforçant le rôle des organisations de producteurs (OP) dans l'allocation des quotas<sup>30</sup>. Les premières allocations de quotas par navires sont mises en place en 2011 (Larabi et al., 2013). La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (2010) a confirmé caractère de patrimoine collectif des ressources halieutiques et la non-cessibilité des autorisations de pêche des antériorités de capture.

## *2.2. Renforcement des droits individuels et du rôle des institutions intermédiaires dans un cadre de gestion*

En France et dans le reste de l'UE, la conservation des ressources halieutiques est encadrée par des règles de l'UE qui exerce dans ce domaine une compétence exclusive et n'accorde, en principe, à l'État que des pouvoirs délégués ou d'exécution. L'État détient un pouvoir de conservation et de gestion étendu dans la zone de 12 milles marins dans laquelle les navires de pêche français ont également un privilège d'accès. S'y appliquent intégralement les principes et règles générales de la PCP et les mesures de limitation des possibilités de pêche – de captures et d'efforts – ont une portée générale qui s'affranchit de ces considérations spatiales. La législation française ne se réfère pas à la zone des 12 milles mais établit une claire distinction entre les mesures de gestion selon qu'elles visent ou non des espèces soumises à un total autorisé de captures (TAC) ou à des quotas de captures en application de la réglementation européenne<sup>31</sup>. L'action de l'État est menée aux niveaux national ou régional par l'autorité administrative seule ou, le plus souvent, en partenariat avec des organismes professionnels (comités des pêches et des élevages marins, organisations de producteurs) dans le cadre d'un système de cogestion. Pour l'essentiel, le régime de conservation repose sur l'adoption de mesures de régulation de l'accès aux ressources. Qu'il s'agisse de la régulation des captures ou de l'effort de pêche, ces mécanismes opèrent à travers la constitution de droits de pêche – quotas et/ou autorisations préalables – délivrés à une personne physique ou morale pour un navire déterminé, sur la base de critères spécifiques. Les critères d'allocation des droits d'accès qui peuvent être pris en compte sont l'antériorité des producteurs, les orientations du marché, les équilibres économiques. Même si les droits de pêche peuvent être

---

<sup>29</sup> Cf. règlement (CE) n° 1224/2009 du Conseil du 20 novembre 2009 instituant un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche,

<sup>30</sup> JORF n°301 du 29 décembre 2006 page 19953 texte n° 104 : Arrêté du 26 décembre 2006 établissant les modalités de répartition et de gestion collective des possibilités de pêche (quotas de captures et quotas d'effort de pêche) des navires français immatriculés dans la Communauté européenne. NOR: AGRM0602585A. JORF n°0172 du 28 juillet 2010 page 13925 texte n° 3 : Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP). NOR: AGRS0928330L.

<sup>31</sup> Le code rural et de la pêche maritime définit le cadre de la gestion des pêches maritimes <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071367>.

considérés comme précaires (ils couvrent en général une période maximale de douze mois et sont incessibles), ils en sont généralement reconduits chaque année et transférables sous conditions lors de la vente du navire. Il existe donc un marché informel et peu régulé des droits de pêche en France (Guyader et al., 2006).

- Les comités des pêches

Historiquement issus de l'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes après-guerre, les comités des pêches maritimes et des élevages marins opèrent à l'échelle nationale, régionale départementale ou interdépartementales. L'adhésion aux comités professionnels des membres des professions qui se livrent aux activités de production est obligatoire et ce quel que soit leur statut (équipes et salariés des entreprises de pêche, chefs d'entreprises). Les comités départementaux et régionaux sont composés par des représentants élus (représentants syndicaux) et désignés (représentants des coopératives maritimes et des organisations de producteurs)<sup>32</sup>. Les représentants au niveau national sont désignés par les différentes structures. Les délibérations adoptées le comité national ou les comités régionaux allouant les droits d'accès et de prélèvement sont rendues obligatoires par arrêté de l'autorité administrative, respectivement ministre et préfets de région compétents<sup>33</sup>. Visant l'adéquation des capacités de pêche à la ressource disponible, les droits de pêche (licences) portent sur l'institution et le contingentement d'autorisations de pêche, l'ajustement de l'effort de pêche, la définition et la normalisation des caractéristiques des engins de pêche, la limitation du volume des captures de certaines espèces non soumises au système de TAC & quotas. Le seul comité régional de Bretagne prend chaque année plusieurs dizaines de délibérations relatives des licences de pêche pour près d'une trentaine d'espèces ou de métiers pratiqués dans son ressort territorial. Le respect de l'application des règles relatives aux droits de pêche est assuré par l'administration mais le comité régional des pêches peut recruter et rémunérer des gardes-jurés chargés de veiller au respect de l'application des réglementations en matière de gestion des ressources halieutiques.

- Les organisations de producteurs

En France, les premières organisations de producteurs (OP) sont créées dans les années 60 (Lebon Le Squer, 1998). Reconnues dans le cadre de la PCP, l'action des OP était principalement l'intervention sur le marché à la première vente avec notamment la possibilité, de mettre en place des plans de pêche des navires pour ajuster l'offre à la demande et l'application de mécanismes de prix de retrait pour stabiliser les prix<sup>34,35</sup>. Le mécanisme de prix minimum a été interdit depuis 2014<sup>36</sup>. Le rôle des OP en matière de gestion des droits de

---

<sup>32</sup> Le mode de scrutin est un scrutin de liste à la proportionnelle et au plus fort reste.

<sup>33</sup> Si les droits de pêche créés par le comité national peuvent couvrir la totalité des eaux sous souveraineté ou juridiction françaises, celles qui sont issues des comités régionaux ne concernent que les activités pratiquées dans les eaux intérieures et les eaux territoriales comprises dans le ressort du comité. Il existe également des commissions ad-hoc chargées de proposer

<sup>34</sup> EEC. 1970. Council Regulation No 2142/70 on the common organisation of the market in fishery products. OJ L236, 27,10,70, p. 5.

<sup>35</sup> Certaines OP ont également développé des actions de commercialisation en aval.

<sup>36</sup> EU. 2013. Regulation (EU) 1379/2013 of the European Parliament and the Council of 11 December 2013 on the common organisation of the markets in fishery and aquaculture products, amending Council Regulations



pêche a été renforcé en 2006 puis en 2010 en particulier pour les espèces soumises à TAC & quotas<sup>37</sup>. Les OP sont en général des sociétés coopératives avec conseil d'administration dans lequel s'applique le principe un « homme, une voix » qui veut que chaque associé dispose d'une seule et unique voix et cela quel que soit son apport ou son importance économique. En France, il existe 12 OP réparties sur le littoral et deux fédérations d'OP. Contrairement aux comités, l'adhésion à chaque OP est volontaire et ne concerne que les chefs d'entreprises, elle est soumise à décision de l'OP. Composées d'un conseil d'administration et parfois de commission ad-hoc chargées de leur proposer des mesures de gestion, le champ d'intervention des OP est celui des espèces soumises au système de TAC & quotas pour les espèces communautaires. Si les modalités d'allocation des droits d'accès (licences) sont similaires à celles des comités, la gestion et l'allocation des quotas est différente. Chaque année, l'administration attribue aux OP des sous-quotas par espèce calculés sur la base des quotas nationaux et des antériorités de captures (2001-2003) des navires adhérents de chaque OP<sup>38</sup>. Pour les non-adhérents, les quotas ne sont pas alloués par navire. L'analyse du fonctionnement des OP montre les décisions d'allocation de sous-quotas en quotas par navires ou en quotas collectifs accessibles à l'ensemble des membres de l'OP ou des groupes d'utilisateurs autorisés au sein de l'OP dépendent du taux de consommation des sous-quotas et du type de pratique de pêche de chaque OP (Larabi et al., 2013). Les règles d'allocations sont spécifiques à chaque OP (antériorités 2001-2003, captures récentes, répartition égalitaire, etc) et les droits de pêche ne correspondent pas nécessairement aux antériorités historiques des navires (Bellanger et al., 2016). Les OP sont chargées du suivi de la consommation des quotas de leurs adhérents et peuvent être sanctionnées par l'administration en cas de dépassement de sous-quota. La plupart des OP ont développé un dispositif de contrôle de sanction des dépassements de quotas de leurs membres (Bellanger et al., 2016).

### **Section 3. Analyse institutionnelle du secteur de la conchyliculture**

#### *3.1. Évolution historique du secteur conchylicole et de son dispositif de gestion*

Si les premières tentatives d'élevage des coquillages en France remontent au XIII<sup>ème</sup> siècle pour la culture des moules sur bouchots et au XVII<sup>ème</sup> siècle pour la culture des huîtres dans les marais salants, l'essor de la conchyliculture moderne fait suite à l'épuisement des bancs naturels d'huîtres de la côte Atlantique et de la Manche au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle (Gouletquer & Héral, 1997). Pratiquée depuis plusieurs siècles, la pêche des bancs naturels d'huîtres faisait l'objet de tentatives d'encadrement pour éviter la surexploitation depuis au moins les années 1750 (Héral, 1989). Mais le renforcement progressif de la réglementation

---

(EC) No 1184/2006 and (EC) No 1224/2009 and repealing Council Regulation (EC) No 104/2000. Official Journal of European Union, L354/1, 28.12.2013.

<sup>37</sup> JORF. 2010. Journal Officiel de la République Française N°0172 du 28 juillet 2010 page 13925: Loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche. NOR: AGRS0928330L.

<sup>38</sup> Des échanges de quotas entre États membres sont possibles en cours d'année, de même qu'entre OP (voir Larabi et al. (2013) pour plus de détails).

n'empêcha pas l'effondrement de ces pêcheries, accéléré par l'apparition du chemin de fer qui, combinée à la capacité des huîtres à se maintenir en vie hors de l'eau pendant une dizaine de jours, avait subitement accru les possibilités de commercialisation (Coste, 1861). Le gouvernement de Napoléon III prit alors un certain nombre de mesures de soutien à l'économie huîtrière : le Ministère de l'Intérieur confia en 1852 au naturaliste Victor Coste, spécialiste de la reproduction artificielle des poissons d'eau douce, une mission d'étude des conditions d'acclimatation des animaux marins, et la loi sur les pêches côtières adoptée la même année marqua la volonté de l'État d'encadrer les activités naissantes de cultures marines tout en accompagnant leur développement (Mongruel, in prép.). Le rapport de la commission chargée de l'examen du projet de loi dressa un réquisitoire sévère contre les pêcheries fixes, perçues comme une cause de destruction du poisson et un empiètement, le plus souvent illégal, sur le Domaine Public Maritime (DPM) au profit d'intérêts privés. En revanche, les installations vouées à la conchyliculture bénéficiaient d'une appréciation plus favorable : " Les parcs à huîtres ou à moules et les autres dépôts de coquillages ne présentent point les mêmes inconvénients que les pêcheries (...) mais ils sont établis, comme elles, sur le domaine public, dès lors ils ne peuvent légalement exister que par suite d'autorisations en forme "39. Cette volonté d'encadrement des activités de parage des coquillages se traduit donc par l'instauration du principe de l'autorisation spéciale d'utilisation du domaine public : " Tout établissement de pêcherie, tout parc à huîtres, à moules ou à coquillages ne peut être formé sur le rivage de la mer, le long des côtes ni dans la partie des fleuves, rivières, étangs et canaux où les eaux sont salées, sans une autorisation spéciale, délivrée par le Ministre de la Marine "40. Cette loi de 1852 sera complétée en 1853 et 1859 par une série de décrets qui définiront notamment les conditions d'utilisation de ces autorisations spéciales41.

Née d'une crise de la pêche, la conchyliculture va elle-même traverser tout au long de son histoire une série de phases de développement et de crises, dans lesquelles les innovations techniques jouent un rôle majeur. Grâce aux efforts conjoints de plusieurs scientifiques et techniciens, l'opération du captage du naissain d'huître fût maîtrisée et permit dès lors le développement de l'ostréiculture dans le cadre d'une politique volontariste de mise en culture de la mer, qui s'étendra ensuite à un grand nombre de baies, estuaires et lagons de l'ensemble du littoral français (Coste, 1861). En 1855, l'élevage de moule était encore circonscrit à sa région d'origine. Suite à l'impulsion donnée aux activités conchyloles à cette époque les bouchots à moules commencèrent à apparaître dans d'autres régions après 1860 : au sud de La Rochelle d'abord (Fouras, Brouage, Oléron), puis en Vendée (Noirmoutier), en Bretagne, en Basse-Normandie et enfin dans le Nord-Pas-de-Calais. Les premiers essais de mytiliculture en Normandie ont fait suite à la survenue en 1909 d'un raz-de-marée qui détruisit les gisements naturels de moules exploitées par les pêcheurs de la baie des Veys. Dans d'autres régions, c'est l'arrivée des mytiliculteurs charentais, confrontés au manque de place et aux problèmes

---

<sup>39</sup> Rapport de la commission instituée par décision ministérielle du 25 juin 1849 pour l'examen d'un projet de loi sur la pêche maritime côtière.

<sup>40</sup> Article 2 du décret-loi du 9 janvier 1852.

<sup>41</sup> Ces décrets spécifièrent en particulier les techniques de la construction des parcs à huîtres et bouchots à moules, et stipulèrent qu'ils ne devaient en aucun cas servir de pêcheries à poisson. Par suite, les bouchots en forme de V, qui favorisaient considérablement l'envasement, furent abandonnés et désormais les lignes de pieux sont parallèles entre elles et perpendiculaires à la côte ou orientées dans le sens du courant (Marteil, 1979).

de surexploitation dans leur région d'origine, qui marqua le lancement de l'activité de mytiliculture sur bouchots, comme ce fût le cas en baie du Mont-Saint-Michel à partir de 1954 (Mongruel, in prép.). Dans les années 1860, une raréfaction du naissain de l'huître indigène, l'huître plate *Ostrea edulis*, conduisit les producteurs du bassin d'Arcachon à importer des huîtres portugaises, *Crassostrea angulata*. Cette dernière se répandit ensuite naturellement jusqu'à sa limite de reproduction, en Bretagne Sud. Les deux espèces devinrent alors cultivées à parts égales jusqu'au début des années 1920, quand l'huître plate fût victime de mortalités massives probablement dues à une maladie. À partir du milieu des années 1920, l'huître portugaise devint dominante dans la production. Des maladies apparurent durant la période 1966-1969 qui causèrent des mortalités massives entre 1970 et 1973, aboutissant à la disparition de l'huître portugaise. L'huître japonaise *Crassostrea gigas* fût alors introduite massivement en France (Héral, 1989 ; Gouletquer & Héral, 1997). Cependant, des mortalités estivales sont observées dès la fin des années 1990. À partir de 2008, un herpès virus cause des mortalités massives du naissain d'huître en France et dans la plupart des pays producteurs, puis les mortalités massives s'étendent aux adultes à partir de 2013 sous l'effet d'une conjonction de plusieurs pathogènes, plongeant l'ostréiculture dans une nouvelle crise. La production mytilicole accuse elle aussi des irrégularités, imputables selon les cas à des conditions environnementales défavorables, à des compétiteurs ou à des maladies, mais qui n'auront jamais causé de crises aussi aiguës que celle qu'a connues l'ostréiculture avec ses deux changements d'espèces successifs. Il semble notamment que le parasite de la moule *Mytilicola intestinalis*, dont la présence dans les élevages français pourrait remonter aux années 1930, ait causé épisodiquement des pertes de production importantes à partir des années 1960 et jusqu'au milieu des années 1980, notamment dans des sites comme la baie du Mont-Saint-Michel en raison de densités d'élevage devenues trop élevées. Depuis 2014, des mortalités importantes qui seraient dues à la bactérie *Vibrio splendidus* sont constatées ; elles ont causé des pertes de l'ordre de 10 % de la production cette année-là (Mongruel, in prép.).

Sur le plan économique, la pratique de la conchyliculture nécessite des investissements qui se sont rapidement révélés incompatibles avec le caractère précaire et intransmissible de "l'autorisation spéciale" d'utilisation du Domaine Public Maritime. Aussi ces principes furent-ils rapidement contournés en pratique : l'administration n'usait jamais de son pouvoir de révocation, et elle admettait la mutation à un héritier en cas de décès et même la cession à un tiers, les conchyliculteurs considérant dès lors la concession comme un bien cessible et transmissible (Orfila, 1990). Dans un souci d'adaptation du droit aux pratiques, les décrets de 1915 et 1919<sup>42</sup> introduisent un "droit de présentation", par lequel l'exploitant désireux de se séparer d'une concession est autorisé à proposer son successeur à l'administration (Orfila, 1990). Les transmissions de concessions à des tiers vont alors quasi-systématiquement s'accompagner de transactions financières occultes ("dessous-de-table"). L'expansion de ce "marché caché" des concessions conchylicoles, contraire aux principes de la domanialité publique, ainsi que le contexte des crises ont suscité des réflexions sur la régulation du secteur au cours des années 1970. Il en résultera l'élaboration du schéma directeur national de la

---

<sup>42</sup> Décret du 21 décembre 1915 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 2 du décret-loi du 9 janvier 1852 et décret du 28 mars 1919 relatif aux demandes de création et d'exploitation d'établissements de pêche.

conchyliculture et de l'aquaculture de 1979 puis l'adoption en 1983 d'un nouveau décret régissant les exploitations de cultures marines<sup>43</sup>, qui fera encore l'objet de deux réformes en 1987 puis en 2009. Ces décrets traitent de deux questions principales : l'étendue de l'autorité de l'État en matière d'attribution des autorisations d'utilisation du DPM et la nécessité de gérer l'exploitation des bassins conchylicoles en étroite concertation avec les sections régionales professionnelles, ce qui s'est concrétisé par la création d'une nouvelle institution intermédiaire, les Commissions de cultures marines (Mongruel et al., 2008).

### *3.2. La création des Commissions de Cultures Marines : de la formalisation de la cogestion à l'appropriation communautaire des droits d'usage*

La Commission des cultures marines (CCM) établie dans chaque bassin de production formalise la volonté de l'État de passer à un régime de cogestion du secteur conchylicole puisqu'il s'agit d'un organisme dans lequel siègent à parité, sous la présidence du préfet, d'un côté 7 représentants des services de l'État et 2 élus locaux et de l'autre 9 représentants professionnels<sup>44</sup> (article D914-3 du code rural et des pêches maritimes). La CCM donne un avis sur les projets d'extension ou de diminution du DPM affecté aux cultures marines ; les projets d'aménagement ou de réaménagement de zones de cultures marines ; les projets de décisions relatifs aux autorisations d'exploitation de cultures marines ; et enfin le projet de schéma des structures des exploitations de cultures marines. Le schéma des structures a été institué par le décret modificatif de 1987 (article 4-1 du décret de 1983 consolidé), afin de définir d'une part des " dimensions de références " pour les entreprises<sup>45</sup>, et d'autre part des mesures de gestion de l'intensité de l'exploitation. Peu explicite et apparemment facultative dans la version de 1987<sup>46</sup>, la gestion locale de l'intensité de l'exploitation deviendra obligatoire avec le décret modificatif de 2009, puisque désormais " le schéma des structures définit (...) des règles propres à assurer la meilleure croissance des cultures marines, incluant notamment des normes de densité des cultures<sup>47</sup> " (article D923-7 du code rural).

---

<sup>43</sup> Décret n°83-228 du 22 mars 1983 fixant le régime de l'autorisation des exploitations de cultures marines, modifié par le Décret n°87-756 du 14 septembre 1987, puis par le Décret n°2009-1349 du 29 octobre 2009. Ce décret a été intégré en 2014 au Livre IX du Code rural et de la pêche maritime, où les dispositions concernant la CCM sont reprises dans les articles D914-3 à 12, celles concernant le schéma des structure dans les articles D923-6 à 8 et celles concernant les transferts de concessions dans les articles R923-31 à 39.

<sup>44</sup> Initialement, la CCM comptait 6 représentants de l'État et deux élus locaux face à 8 professionnels.

<sup>45</sup> Les dimensions de références incluent une dimension de première installation, destinée à favoriser l'installation des jeunes, une taille minimale, permettant de garantir la viabilité économique des exploitations, et une taille maximale, visant à éviter la concentration excessive du secteur. L'effectivité de ces mesures variera en fonction de la capacité réelle d'intervention de la CCM sur l'allocation des autorisations d'exploitation, selon notamment que le marché des concessions sera totalement dérégulé (entre 1987 et 2009), ou soumis à des règles de transparence et à des critères de priorité d'attribution (entre 1983 et 1987 et après 2009) (Mongruel et al., 2010).

<sup>46</sup> Selon les termes du décret de 1987 " ce schéma comprend notamment (...) en tant que de besoin, des dispositions propres à favoriser une meilleure répartition des eaux salées nécessaires aux productions biologiques "

<sup>47</sup> Ces règles fixent par exemple pour l'ostréiculture le nombre de tables ostréicoles par hectare ainsi que le nombre de poches par tables, et pour la mytiliculture sur bouchot le nombre de pieux par linéaire de 100 mètres ainsi que le taux d'ensemencement de ces pieux.

Si l'autorité d'adopter une décision appartient formellement en dernier lieu au préfet, les prérogatives des organisations professionnelles sont très importantes car elles détiennent un pouvoir d'initiative sur les principaux sujets à traiter par la CCM. Ainsi, ce sont les organisations professionnelles qui fournissent les éléments nécessaires à la rédaction des schémas des structures. Ce faisant, la communauté des exploitants locaux exerce une autorité de fait sur les mesures de gestion de l'intensité de l'exploitation mais aussi sur leur contrôle, ainsi que sur les règles d'attribution des concessions et leur application. En la matière, l'expansion du pouvoir des exploitants face aux prérogatives de l'Administration étatique a fait l'objet de plusieurs renégociations. Le décret de 1983 visait à remédier aux effets non désirés du marché caché des concessions conchyliques, qui favorisait la concentration du secteur au détriment notamment de l'installation des jeunes. La proposition de l'État n'a pas alors été de le supprimer mais de le réguler : pour preuve, c'est le décret de 1983 qui dans son article 16 introduit la notion " d'indemnité due au cédant ", perpétuant ainsi les transactions marchandes. Simplement, l'administration voulait qu'un contrôle puisse s'exercer sur ces transactions, de façon à ce que les prix ne s'élèvent pas de manière excessive et surtout afin de permettre une redistribution des droits parmi les exploitants selon des critères (énoncés à l'article 6) accordant la priorité aux jeunes et aux petits exploitants (Mongruel et al. 2008) : il fallait donc que le décret de 1983 supprime le " droit de présentation " du successeur, hormis dans le cadre d'une transmission familiale (article 12 du décret de 1983).

En contrepartie d'une reconnaissance implicite de l'appropriation des droits d'exploitation opérationnels par les entreprises du secteur, la logique du décret de 1983 était de préserver les prérogatives de l'État en matière de réallocation des concessions, qui peuvent être compatibles avec un marché encadré. Cette suppression du droit de présentation est apparue insupportable aux professionnels qui, après avoir contesté le " dirigisme " du décret, ont obtenu très vite son rétablissement avec le décret modificatif de 1987 (article 12 du décret de 1983 consolidé). Combiné au relâchement du contrôle du montant de l'indemnité, ce retour du droit de présentation a placé les transactions dans des conditions proches de celles du libre marché. Ce marché non régulé a provoqué des effets non désirés eu égard aux objectifs affichés lors du lancement de la réforme de 1983 (Mongruel et al 2008). La nouvelle réforme du décret de 1983 adoptée en 2009 a alors cherché à résoudre la quadrature du cercle : réintroduire des mécanismes de redistribution des concessions tout en préservant les acquis des entreprises déjà en place. Cette réforme s'efforce donc de répondre à deux impératifs pourtant potentiellement contradictoires : d'une part améliorer le dispositif d'aide à l'installation des jeunes pour remédier aux actuelles difficultés de renouvellement de la profession, et d'autre part assurer la pérennité des " entreprises économiquement viables " en évitant leur démembrement et en favorisant leur reprise en bloc. (Mongruel et al., 2010). Ainsi, la nouvelle version du décret, si elle maintient en apparence le droit de présentation du repreneur (article R923-32), réintroduit l'obligation d'afficher publiquement toute proposition de transmission de concession pour susciter des demandes concurrentes (article R923-35) et prévoit que la commission des cultures marines statue sur le caractère prioritaire ou non du repreneur proposé par le cédant (article R923-36), sur la base des critères de classement spécifiés dans le schéma des structures (articles D923-6 et 7).

**Tableau 4. Régimes d'appropriation des droits sur les ressources dans le secteur conchylicole**

	Loi de 1852 et Décrets associés	Décrets de 1915 et 1919	Décret de 1983	Décret de 1987	Décret de 2009
<b>- Droits opérationnels</b>					
Droit d'accès	Étatique en principe mais <i>privée</i> de facto du fait des investissements réalisés sur la concession <sup>1</sup>	<i>Privée de facto</i> , du fait de l'acquisition du droit d'accès à un cédant et des investissements réalisés sur la concession	<i>Privée de facto</i> , du fait de l'acquisition du droit d'accès à un cédant et des investissements réalisés sur la concession	<i>Privée de facto</i> , du fait de l'acquisition du droit d'accès à un cédant et des investissements réalisés sur la concession	<i>Privée de facto</i> , du fait de l'acquisition du droit d'accès à un cédant et des investissements réalisés sur la concession
Droit de prélèvement	Étatique en principe, mais droits <i>absents</i> en pratique car non clairement définis <sup>2</sup>	<i>Privée de facto</i> car le droit de prélèvement est lié à l'accès, mais ces droits sont <i>absents</i> en pratique car non définis	<i>Privée</i> , mais potentiellement borné par les <i>règles</i> de prélèvement placées sous le régime <i>communautaire</i>	<i>Privée</i> , mais borné par les <i>règles</i> de prélèvement placées sous le régime <i>communautaire</i>	<i>Privée</i> , mais borné par les <i>règles</i> de prélèvement placées sous le régime <i>communautaire</i>
<b>- Droits de choix collectifs ("collective-choice rights")</b>					
Droit de gestion	Étatique mais très <i>limités</i> en pratique (les règles sont très peu nombreuses, l'État n'exerce son autorité que sur le contrôle de l'entrée dans le secteur)	Étatique mais très <i>limités</i> en pratique (les règles sont très peu nombreuses, l'État n'exerce son autorité que sur le contrôle de l'entrée dans le secteur)	<i>Communautaire</i> , les principales règles de gestion sont définies par la Commission de Cultures Marines contrôlée <i>de facto</i> par les usagers	<i>Communautaire</i> , les principales règles de gestion sont définies par la Commission de Cultures Marines contrôlée <i>de facto</i> par les usagers	<i>Communautaire</i> , les principales règles de gestion sont définies par la Commission de Cultures Marines contrôlée <i>de facto</i> par les usagers
Droit d'exclusion	Étatique via le contrôle de l'allocation initiale et l'interdiction du transfert des concessions	Étatique via le contrôle de l'allocation initiale et <i>Privée</i> car la réallocation via les cessions à des tiers est non régulée	Étatique, l'allocation initiale et la réallocation via les cessions suivent toutes deux des règles établies par l'administration	<i>Communautaire</i> via le contrôle de l'allocation initiale et <i>Privée</i> car la réallocation via les cessions à des tiers est non régulée	<i>Communautaire</i> , l'allocation initiale et la réallocation via les cessions suivent toutes deux des règles contrôlées par les usagers
Droit d'aliénation	Étatique du fait de l'application stricte du principe de l'inaliénabilité du Domaine Public Maritime	<i>Privée de facto</i> , du fait de la possibilité de désigner son successeur et d'obtenir de lui une compensation financière occulte	<i>Privée de facto</i> via l'obtention d'une compensation financière officielle lors d'une cession, mais le repreneur est désigné suivant des règles placées sous le régime <i>étatique</i> <sup>3</sup>	<i>Privée de facto</i> , du fait de la possibilité de désigner son successeur et d'obtenir de lui une compensation financière officielle	<i>Privée de facto</i> via l'obtention d'une compensation financière officielle lors d'une cession, mais le repreneur est désigné suivant des règles placées sous le régime <i>communautaire</i>

<sup>1</sup> L'État n'a jamais exercé ses prérogatives en matière de retrait des concessions, et pourvu que le détenteur soit encore en activité, l'obtention de la prolongation de la durée de validité de sa concession a toujours été automatique (Orfila, 1990).

<sup>2</sup> Il est possible que des arrangements institutionnels communautaires aient émergés dès les débuts du développement de l'ostréiculture, mais ils ne sont quasiment pas documentés. Victor Coste (1861) cite le cas des ostréiculteurs de l'Île de Ré, qui s'étaient constitués en une association de producteurs, divisées en quatre communautés, dont chacune désignait des délégués pour interagir avec l'administration, s'autofinçait par un impôt volontaire et organisait la surveillance des parcs contre les vols ; les membres de l'association se réunissaient en assemblée générale pour délibérer des besoins de la filière et des expériences à mener pour améliorer les méthodes de production.

<sup>3</sup> La réforme de 1983 a introduit la notion d'indemnité versée au cédant, ce qui consacrait la possibilité accordée aux conchyliculteurs de vendre leurs concessions, mais en contrepartie l'État entendait garder le contrôle de la désignation de l'acheteur entre plusieurs demandeurs concurrents, ce qui en pratique ne fût jamais appliqué du fait des blocages exercés par les professionnels (Mongruel et al., 2008).

Les droits relatifs aux ressources conchylicoles étaient donc initialement placés sous l'autorité quasi-exclusive de l'État, même si le droit d'accès a été très rapidement privatisé de fait, et que les droits de choix-collectifs se limitaient au contrôle de l'accès au secteur, la gestion des prélèvements étant inexistante (Tableau 5). L'introduction du droit de présentation en 1915-1919 va permettre l'aliénation des droits opérationnels et par suite faire basculer le secteur dans un régime d'appropriation à dominante privative ; car en effet, si l'État contrôle toujours en principe la gestion, celle-ci reste ineffective et son pouvoir d'allocation des droits d'accès

est limité par la prise de pouvoir des exploitants sur les transferts de concessions. L'introduction en 1983 d'une institution intermédiaire nouvelle, la CCM, va provoquer l'irruption du régime de propriété communautaire dans le dispositif au niveau principalement des droits de gestion, le droit d'exclusion redevenant strictement étatique du fait de la suppression du droit de présentation. En 1987, l'introduction de critères de priorité choisis par la CCM pour l'allocation des concessions et la réintroduction du droit de présentation en 1987 permettant la vente des concessions font passer le droit d'exclusion dans un régime hybride entre appropriation communautaire et appropriation privée. En parallèle, l'autorité conférée au schéma des structures local pour imposer un certain nombre de règles consacre l'appropriation communautaire des droits de gestion. Enfin, la dernière réforme adoptée en 2009 vise à contrebalancer l'appropriation privée du droit d'aliénation par une hybridation de ce droit avec l'appropriation communautaire à travers le retour d'un contrôle des ventes de concession, s'exerçant en principe au niveau de la CCM selon des critères définis par elle.

## **Section 4. Analyse institutionnelle du secteur de l'agriculture irriguée**

### *4.1. Évolution historique des dispositifs de gestion de l'eau souterraine dans le secteur de l'agriculture irriguée*

Dans les pays latins, l'eau souterraine a longtemps été considérée comme *Res Nullius* c'est-à-dire sans maître et susceptible d'appropriation privée par les propriétaires des terrains sous lesquels elle se trouve. En France, ce principe est inscrit dans le code civil en 1804<sup>48</sup> (Guttinger, 1992). La propriété de l'eau souterraine est par conséquent morcelée entre tous les propriétaires de la surface et son exploitation peut être réalisée sans contraintes (Gazzaniga & Larrouy-Castéra 2010). Ce statut juridique reflète la totale méconnaissance des eaux souterraines, dont on ne comprend pas encore, au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, l'origine, la circulation et les liens avec les eaux de surface (Margat et al, 2013). Le peu d'attention accordé à l'eau souterraine s'explique aussi par le fait qu'elle n'est que très ponctuellement exploitée par la captation de sources qui alimentent les grandes villes en eau potable.

Grâce aux progrès des technologies de forage qui permettent d'atteindre 500 mètres de profondeur en 1840, et à ceux d'une discipline scientifique naissante, l'hydrogéologie, les nappes profondes captives sont progressivement exploitées notamment par des forages industriels dans le Nord de la France et le bassin parisien. Globalement, les prélèvements réalisés dans les aquifères profonds passent de 2 à 10 m<sup>3</sup>/s au cours de la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle. Cette augmentation des prélèvements fait rapidement baisser la pression dans les nappes profondes, entraînant la disparition de l'artésianisme<sup>49</sup> (Margat et al, 2013), ce qui

---

<sup>48</sup> Référence exacte du code civil

<sup>49</sup> L'artésianisme est l'aptitude qu'a une nappe d'eau souterraine captive (donc sous pression) de permettre le jaillissement des puits ou forages qui l'atteignent.

conduit l'État à réglementer l'accès à cette ressource avec la publication d'un premier texte législatif, le décret-loi du 8 août 1935<sup>50</sup> (Rinaudo, à paraître).

Avec ce décret-loi, l'État instaure une procédure d'autorisation préalable à la réalisation des puits et forages de plus de 80 mètres de profondeur. Cette procédure lui permet de stopper la progression des prélèvements dans les nappes surexploitées. Les autorisations qui sont délivrées sont non révisables ce qui revient à reconnaître des droits acquis intangibles aux bénéficiaires. Les autorisations sont attachées au forage et s'éteignent en cas de fermeture ou d'abandon de l'ouvrage. Elles sont en revanche automatiquement transférées au nouveau propriétaire de en cas de cession de l'ouvrage de prélèvement. Cette première réglementation vise essentiellement à réguler les prélèvements du secteur industriel. L'usage agricole n'est pas concerné, l'irrigation à partir des eaux souterraines (*a fortiori* profondes) étant quasi-inexistante jusqu'au début des années 1960. Le décret ne s'applique pas non plus aux forages destinés à l'alimentation en eau potable, qui peuvent être autorisés par une autre procédure, la déclaration d'utilité publique, conformément à l'article 113 de l'ancien code rural. L'alimentation en eau potable est déjà considérée comme un usage prioritaire, servant l'intérêt général. Pendant cinquante ans, le décret-loi de 1935 restera le seul outil réglementaire disponible pour gérer les prélèvements dans les nappes d'eau souterraines. Portant initialement sur trois départements de la région parisienne, son application sera étendue à sept reprises à d'autres territoires (Rinaudo, à paraître). Cette première réglementation de l'usage des eaux souterraines s'accompagne d'un effort d'acquisition de connaissances : l'État finance le développement des premiers réseaux de surveillance du niveau des nappes dans les grands bassins sédimentaires ainsi que celui des premiers modèles mathématiques, qui permettront, à partir de la fin des années 1960, de comprendre le fonctionnement des nappes profondes et d'évaluer les ressources disponibles (Margat et al, 2013).

Après la seconde guerre mondiale, de nouveaux usages se développent, exerçant une pression croissante sur les nappes libres, plus superficielles, et encore peu exploitées. Il s'agit notamment des services publics d'eau potable, dont le développement fait partie, au même titre que l'électrification, de la politique de développement des zones rurales. À partir des années 1960, l'agriculture entre à son tour dans la course, l'accès à l'eau souterraine lui permettant d'augmenter les rendements et de diversifier les productions dans les zones non desservies par des systèmes collectifs d'irrigation. Pour ces forages agricoles dont la majorité sont moins profonds que la limite imposée par le décret-loi de 1935, la procédure réglementaire se réduit à l'obligation de déclarer les forages au titre du code minier (si profondeur supérieure à 10 m). La seule contrainte susceptible de limiter le volume prélevé par chaque usager est liée aux propriétés physiques de l'aquifère (transmissivité de la nappe, profondeur de l'eau) et du dispositif de prélèvement (diamètre du forage, débit de la pompe).

La loi sur l'eau de 1964<sup>51</sup> introduit un système de déclaration et d'autorisation des points de prélèvements dans lequel l'utilisateur précise le débit d'exploitation prévu. Dans la pratique, ce nouveau régime d'autorisation n'est pas contraignant, les demandes étant quasiment systématiquement acceptées par l'administration. De même, la redevance pour prélèvement,

---

<sup>50</sup> Référence exacte du décret-loi (JORF)

<sup>51</sup> Référence exacte de la loi de 1964



introduite par la loi de 1964, est très faible et ne représente pas une incitation économique pouvant limiter l'utilisation de l'eau souterraine. Le développement des puits et forages se poursuit donc et conduit, dans certaines régions, à une baisse du niveau des nappes phréatiques, entraînant à son tour le tarissement de certaines sources et l'assèchement de cours d'eau et zones humides. Ces impacts environnementaux génèrent des tensions avec les usagers récréatifs des cours d'eau (pêcheurs) et les associations de protection de l'environnement. Ces tensions atteignent leur paroxysme avec la sécheresse des années 1989-91, notamment dans les grands bassins céréaliers (Verley, à paraître), ce qui conduit à mettre en chantier une nouvelle loi sur l'eau, qui sera approuvée en 1992.

La loi sur l'eau de 1992<sup>52</sup> représente un tournant majeur de la politique de gestion des ressources en eau. Sans fondamentalement remettre en cause le droit des propriétaires à exploiter les eaux souterraines (elle n'intègre pas les eaux souterraines au domaine d'Etat), elle limite sérieusement l'exercice de ce droit à travers plusieurs dispositions. Tout d'abord, le régime de déclaration et d'autorisation créé avec la loi de 1964 est renforcé, permettant à l'état de restreindre les prélèvements autorisés dans les zones de tension (appelées zones de répartition des eaux) et de fermer l'accès à la ressource dans ces zones considérées comme surexploitées. Alors que le décret-loi de 1935 ne permettait pas de remettre en cause les prélèvements historiques, la loi de 1992 permet à l'État de retirer ou modifier sans indemnité les autorisations existantes. Elle impose aussi à l'État de développer des plans de gestion permettant de résorber les situations de déficit structurel. Ces plans se matérialisent par la mise en place d'autorisations individuelles de prélèvement, spécifiées en volumes à l'échelle annuelle, et dont la somme est théoriquement inférieure ou égale à la ressource disponible. Ce régime d'autorisations de prélèvement est initié dès 1994 dans certains bassins et sera généralisé avec la loi de transposition de la DCE en 2003.

La mise en œuvre de la gestion volumétrique a un effet paradoxal sur la propriété des eaux souterraines. À première vue, elle affaiblit le droit des propriétaires fonciers à utiliser librement l'eau souterraine située sous leurs fonds, puisqu'elle en plafonne l'utilisation en volume. Cependant, en limitant le volume total utilisable, la nouvelle gestion a créé une situation de pénurie qui augmente la valeur de l'eau. Dès lors, les agriculteurs vont faire en sorte que le volume individuel qui leur a été alloué soit attaché à leur exploitation, dans une démarche de patrimonialisation. Ils obtiennent ainsi que les services de l'État transfèrent les quotas de l'ancien au nouveau propriétaire lors des cessions d'exploitations agricoles, au lieu de réaffecter l'eau aux nouveaux entrants inscrits sur une liste d'attente. Ce transfert a lieu non seulement dans le cas de successions familiales mais aussi lors de cessions à des tiers. La rente associée aux quotas est dès lors pleinement intégrée dans la valeur du foncier. Bien que l'agriculteur cédant son volume ne puisse pas officiellement recevoir de contrepartie financière de la part du nouveau bénéficiaire pour le transfert du volume autorisé, il en récupère de fait la valeur à travers un prix de vente plus élevé de son exploitation agricole. En tolérant cette pratique, l'administration a contribué à l'appropriation de la rente associée à l'eau souterraine par les premiers utilisateurs de la ressource, qui ont obtenu gratuitement des autorisations mais qui peuvent ensuite la monnayer.

---

<sup>52</sup> Référence exacte de la loi de 1992

La LEMA de 2006 renforce cette logique de gestion volumétrique, en imposant que le volume maximal prélevable (VMP) soit évalué dans chaque bassin (Rinaudo et Hérivaux, 2016). Ce volume est défini comme le maximum pouvant être prélevé sans porter atteinte au bon fonctionnement des ressources en eau et des milieux aquatiques associés, ce qui revient à considérer l'environnement comme un usage prioritaire. Le VMP est ensuite partagé entre les différents secteurs économiques. Les services d'eau potable, considérés comme prioritaires, reçoivent un volume correspondant aux besoins de la population desservie. Le volume restant est partagé entre le secteur industriel (représentant souvent peu d'utilisateurs) et le secteur agricole. L'une des innovations de la LEMA de 2006 est d'exiger que ce volume dédié à l'irrigation des cultures (VI), soit géré de manière collective. La LEMA impose que soient mises en place des institutions intermédiaires, qu'elle nomme Organismes Uniques de Gestion Collective (OUGC), pour assurer le partage le VI. Aucun statut juridique n'est imposé : les OUGC mis en place à ce jour sont portés par des structures aussi différentes que des chambres d'agriculture, des associations d'irrigants, des coopératives, des syndicats mixtes, des conseils départementaux et des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin.

Du point de vue réglementaire, la mise en place des OUGC a conduit l'État à annuler toutes les autorisations individuelles historiquement attribuées à chaque agriculteur et à les remplacer par une autorisation unique et globale qu'il attribue à l'OUGC. L'OUGC est chargé de préparer un plan de répartition du volume global entre ses utilisateurs, selon une règle qu'il doit élaborer et faire valider par l'administration. La règle de répartition doit par exemple prévoir les modalités d'entrée de nouveaux arrivants, les règles de priorité en cas de sécheresse, etc. Elle est ensuite appliquée chaque année pour préparer un plan d'allocation qui est validé par l'État. L'OUGC peut également prévoir un régime interne de sanction, qui coexiste avec celles prévues par la police administrative et judiciaire. La logique sous-jacente à ce transfert de responsabilité est que les utilisateurs, réunis en OUGC, sont les mieux placés pour adapter les règles de gestion et tenir compte des réalités techniques et économiques locales. Le modèle de gestion qui émerge de cette réforme est une organisation institutionnelle hybride associant gestion commune et étatique.

#### *4.2. Les Organismes Uniques de Gestion Collective : création de droits communautaires sans érosion des droits individuels ?*

La manière dont cette réforme de 2006 a fait évoluer le régime de propriété est maintenant analysée en reprenant le cadre d'analyse développé par Schlager & Ostrom (1992), présenté dans la première section. Nous focalisons l'analyse sur l'usage agricole qui est le seul à être concerné par la mise en place de la gestion collective décrite ci-dessus (Tableau 6). Avant 1935, l'appropriation du faisceau de droit est totalement privée, l'utilisateur détenant les droits opérationnel et les droits de choix collectif. Le décret-loi de 1935 restreint partiellement l'exercice de ce droit de propriété puisque l'État s'approprie partiellement le droit d'exclusion dans des zones considérées comme surexploitées où la réalisation de nouveau forage est interdite au-delà d'une certaine profondeur. Cette appropriation du droit d'exclusion par l'État

se poursuit avec la loi de 1964 qui généralise la procédure d'autorisation des puits et forages, pour tout prélèvement dont la capacité de pompage dépasse un certain seuil.

Entre 1964 et 1992, le droit d'accès et le droit d'usage sont conjointement définis par l'autorisation délivrée par l'État, celle-ci autorisant à la fois la création de l'ouvrage et spécifiant une capacité maximale de pompage (débit). Cette autorisation, attachée à l'ouvrage, donc au foncier, est détenue de manière privée par l'usager. Il n'existe pas de gestion des usages de l'eau souterraine jusqu'en 1992, puisque l'État ne dispose d'aucun moyen juridique permettant de modifier les conditions d'exercice des autorisations, une fois que celles-ci ont été attribuées. L'État dispose théoriquement du droit d'exclusion, à travers la maîtrise de la procédure de déclaration et d'autorisation des nouveaux usagers. Concernant le droit d'aliénation, il est conjointement détenu par l'usager et l'État, le premier ayant la possibilité de vendre ou louer le puits et le droit opérationnel associé, tandis que l'État dispose du droit d'exclusion et de gestion.

À partir de 1992, la mise en place progressive d'une gestion volumétrique conduit à dissocier le droit d'accès du droit de prélèvement. Tandis que le premier est toujours défini par une procédure d'autorisation administrative de l'ouvrage de prélèvement, le second est défini dans une autorisation annuelle de prélèvement, spécifiée en volume. Ce découplage (unbundling) des droits d'accès et de prélèvement a lieu progressivement, au fur et à mesure que la gestion volumétrique est adoptée dans les bassins. Il ne sera généralisé qu'en 2003. La propriété du droit de gestion évolue également : ce droit est transféré aux Commissions Locales de l'Eau, qui regroupent des représentants de tous les usagers, des collectivités et des services de l'État, et qui sont chargées d'élaborer un plan de gestion de l'eau (le SAGE) à l'échelle du bassin. L'État conserve le droit d'exclusion et le droit d'aliénation n'évolue pas.

La loi de 2006 représente une modification profonde du régime de propriété, notamment concernant le secteur agricole, qui regroupe le plus grand nombre d'usagers, et qui fait l'objet de dispositions spécifiques. Tandis que le droit d'accès n'évolue pas, la propriété des droits de prélèvements des usagers agricoles devient commune. Les OUGC en deviennent les détenteurs et le partage de l'eau est effectué selon des règles définies collectivement. Les OUGC établissent également de nombreuses règles de gestion, relatives par exemple à la gestion des périodes de sécheresse, ou au contrôle et sanctions. Le droit de gestion devient donc propriété commune, même si l'État conserve un droit de regard, en validant les règles de répartition développée par l'OUGC. Le droit d'exclusion est également partiellement transféré aux OUGC qui peuvent définir les critères permettant d'accueillir de nouveaux irrigants. Le droit d'aliénation est théoriquement communautaire du fait de la reprise par les OUGC du contrôle du choix du repreneur, mais des possibilités de compensations financières subsistent. La mise en œuvre des OUGC n'étant effective que depuis la saison d'irrigation de 2018, on dispose de peu de recul pour évaluer le fonctionnement de ce nouveau cadre institutionnel. L'analyse de quelques règlements intérieurs montre cependant que la répartition de l'eau au sein des OUGC est le plus souvent fondée sur un historique de consommation. Cela suggère que les usagers ont su se réapproprier de manière individuelle le droit de prélèvement dont ils bénéficiaient antérieurement à la réforme. Une analyse plus poussée des règles mises en place dans les 30 OUGC français est en cours et confirmera ou pas ce constat préliminaire.

Ces régimes de propriété mis en œuvre lors des différentes phases de la politique de l'eau en France ne correspondent pas aux archétypes décrits par Schlager & Ostrom (1992) puis Ostrom & Schlager (1996). Ils mettent en évidence que des formes hybrides plus complexes, associant propriété privée, commune et étatique, peuvent exister dans la réalité.

**Tableau 5. Régimes d'appropriation des droits sur l'eau souterraine de l'agriculture irriguée**

	Avant 1935	Décrets de 1935	Loi de 1964	Loi de 1992	Loi de 2006
<b>- Droits opérationnels</b>					
Droit d'accès	Privée (lié à la propriété foncière)	Privée (lié à la propriété foncière)	Privée (lié à la propriété de l'ouvrage autorisé par l'Etat)	Privée (lié à la propriété de l'ouvrage autorisé par l'Etat)	Privée lié à la propriété de l'ouvrage autorisé par l'Etat)
Droit de prélèvement	Privée (le droit de prélèvement est lié à l'accès et s'exerce sans limitation de la part de l'État)	Privée (le droit de prélèvement est lié à l'accès et s'exerce sans limitation de la part de l'État)	Privée, mais droit borné par une contrainte de débit maximum autorisé par l'État	Privée, mais droit borné par les règles de gestion communautaire définies dans le cadre d'un SAGE ou par l'État en absence de SAGE	Privée, mais droit borné par les règles communautaires de prélèvement définies dans le cadre d'un SAGE (ou par l'État en absence de SAGE) et du règlement intérieur de l'OUGC
<b>- Droits de choix collectifs ("collective-choice rights")</b>					
Droit de gestion	Privé (chaque usager gère la ressource sur son terrain) – pas de gestion globale à l'échelle de la ressource	Privé (chaque usager gère la ressource sur son terrain) – pas de gestion globale à l'échelle de la ressource	Privé (chaque usager gère la ressource sur son terrain) – pas de gestion globale à l'échelle de la ressource	Communautaire, les principales règles de gestion sont définies dans les SAGE par la Commission Locale de l'Eau contrôlée par les usagers, sous la supervision théorique de l'État	Communautaire, les règles de gestion sont définies au niveau du SAGE par la Commission Locale de l'Eau et au niveau de l'OUGC pour l'usage agricole
Droit d'exclusion	Privée via la propriété foncière	Étatique via la procédure d'autorisation des forages dépassant une certaine profondeur & Privée car la réallocation via les cessions de l'ouvrage à des tiers est non régulée	Étatique via la procédure d'autorisation des forages dépassant un seuil de capacité de prélèvement & Privée car la réallocation via les cessions de l'ouvrage à des tiers est non régulée	Étatique via le contrôle de la procédure d'autorisation initiale et Privée car la réallocation via les cessions à des tiers est non régulée	Communautaire, l'allocation initiale et la réallocation via les cessions suivent toutes deux des règles contrôlées par les usagers.
Droit d'aliénation	Privée (les droits précédents peuvent être vendus avec le foncier sur lequel il se trouve)	Privée (les droits sont vendus avec le foncier qui porte l'ouvrage de prélèvement).	Privée de facto via l'obtention d'une compensation financière officielle lors d'une cession, mais le repreneur est désigné suivant des règles placées sous le régime étatique <sup>3</sup>	Privée de facto, du fait de la possibilité de désigner son successeur et d'obtenir de lui une compensation informelle (à travers un prix majoré du foncier)	Communautaire car le choix du repreneur est encadré par l'OUGC ; privée car il y a généralement compensation financière informelle.

## Section 5. Dispositifs de gestion et appropriation des RNC en France

### 5.1. Les crises de surexploitation comme (un des) moteurs(s) du changement institutionnel

En France, les dispositifs de gestion des ressources naturelles communes étaient initialement placés soit sous le strict régime de la propriété étatique (cas des ressources marines) soit sous le strict régime de la propriété privée (cas des ressources en eau souterraine). Dans le cas des ressources marines, les exploitants ont progressivement obtenu la privatisation de leurs droits d'usage, via un processus d'appropriation par le travail et l'investissement. Ressources marines comme ressources en eau souterraine ont dès lors été exploitées par des secteurs

d'activité dominés par les stratégies individuelles, le manque de coordination et la tendance à l'intensification excessive de l'exploitation, ce qui les a entraînés dans une succession de crises à partir des années 1970. C'est en réponse à ces crises de surexploitation que des institutions nouvelles ont été créées en vue de renforcer la coopération entre usagers et entre administration et groupes d'usagers : comités des pêches, commissions des cultures marines, organismes uniques de gestion des ressources en eau souterraine.

### *5.2. Analyse comparée des régimes de propriété et d'appropriation dans les secteurs des pêches maritimes, de la conchyliculture et de l'agriculture irriguée*

Les exemples d'application de leur typologie des régimes de propriété (ou des « positions vis-à-vis de la ressource ») proposés par Schlager & Ostrom (1992) tendent à montrer qu'il y a effectivement appropriation commune de la RNC dès lors qu'il existe des arrangements institutionnels en matière de gestion et que ces arrangements font l'objet d'une appropriation commune : le basculement dans un système de gouvernance « à dominante communautaire » a donc lieu lorsque l'un au moins des droits de choix collectifs, en premier lieu le droit de gestion, se retrouve *de facto* approprié par la communauté des usagers. Nous proposons de rendre ce basculement plus explicite dans notre typologie des régimes de propriété et d'appropriation.

Dans cette perspective, nous devons admettre que la situation des « utilisateurs autorisés » (lorsque les usagers ne disposent que des droits opérationnels et n'exercent aucun des droits de choix collectifs) ne correspond pas à une appropriation communautaire : chaque utilisateur à des droits privés, qu'il exerce soit dans un régime à dominance étatique, soit dans un régime privé. Il n'existe que deux situations où l'appropriation communautaire est effective : le « régime de cogestion », où l'État concède aux communautés d'usagers une responsabilité significative dans l'exercice des droits de choix collectifs, notamment les droits de gestion, qui fait que les deux autorités, étatique et communautaire, se retrouve *de facto* à égalité dans la prise de décision ; le « régime à dominante communautaire », dans lequel la communauté des usagers exerce *de facto* l'autorité sur au moins l'un des trois droits de choix collectifs, et plus précisément le droit de gestion et éventuellement l'un et/ou les deux des droits restants. Pour nous, le régime à dominante communautaire a vocation à englober les trois catégories dénommées *claimants*, *owners* et *proprietors* par E. Schlager et E. Ostrom, car ils nous paraissent être simplement trois variations de situations somme toute assez similaires. Rappelons que ces trois variations, conditionnées par l'accumulation séquentielle des trois droits de choix-collectifs, sont essentiellement théoriques. Pour ce qui concerne les trois secteurs étudiés sur longue période en France, le régime de propriété à dominante communautaire, se caractérise par l'appropriation communautaire des droits de gestion, l'appropriation privée des droits d'aliénation avec éventuellement un contrôle communautaire ou étatique sur les transactions<sup>53</sup> et la conservation au moins formelle par l'État d'une autorité plus ou moins affirmée sur le droit d'exclusion.

---

<sup>53</sup> Dans le secteur de la conchyliculture, la vente des droits opérationnels est pratiquée depuis 1919. Elle a ensuite été officialisée mais en principe encadrée par l'État en 1983 (appropriation étatique partielle), dérégulée

DRAFT

**Tableau 6. Typologie des régimes de propriété ou d'appropriation (RPA) applicables aux RNC**

Composantes du faisceau de droits de propriété	RPA à dominante privative	RPA à dominante communautaire	RPA communautaire et étatique : régime de cogestion	RPA à dominante étatique avec transférabilité	RPA à dominante étatique
Droit d'accès <sup>1,2</sup>	Privé (propriété réelle ou <i>de facto</i> )	Privé (propriété réelle ou <i>de facto</i> )	Privé (propriété réelle ou <i>de facto</i> )	Privé (propriété réelle ou <i>de facto</i> )	RPA privé (propriété réelle ou <i>de facto</i> )
Droit de prélèvement	Propriété privée	Propriété ou appropriation privée mais droit borné par les règles communes	Propriété ou appropriation privée, mais droit borné par les règles fixées par l'État et subsidiairement la communauté des usagers	Propriété ou appropriation privée, mais droit borné par les règles fixées par l'État et subsidiairement la communauté des usagers	Propriété ou appropriation privée, mais droit borné par les règles étatiques
Droit de gestion	Inexistant ou Propriété privée (sole ownership)	Propriété communautaire	Propriété étatique et communautaire	Propriété étatique	Propriété étatique
Droit d'exclusion	Garanti par l'État	Exercé par l'État et/ou la communauté	Exercé par l'État et/ou la communauté	Exercé par l'État	Exercé par l'État
Droit d'aliénation	Propriété privée	Propriété privée (cession possible, éventuellement sous le contrôle de l'État ou de la communauté)	Propriété privée (cession possible, éventuellement sous le contrôle de l'État ou de la communauté)	Propriété privée (cession possible avec contrôle systématique de l'État ou de la communauté)	Propriété étatique mais transferts possibles, bien que l'État n'autorise pas le paiement pour transferts
Situations observées en France pour les RNC et décrites dans cet article	Conchyliculture B en France, 1915-1983 ; Eaux souterraines en France, 1864-1935	Conchyliculture C en France, depuis 1983 ; Eaux souterraines en France, depuis 2006	Pêches maritimes en France, depuis 2006	Eaux souterraines en France, 1935-2006 Pêches maritimes en France, 1970-2006 (la transférabilité passe par des marchés cachés)	Conchyliculture A en France, 1852-1915 <sup>5</sup> ;
Cas génériques relevés dans la littérature	Ressources communes en accès non régulé pour une communauté fermée d'usagers <i>Common-Pool Resources</i> au sens de Hardin <sup>3</sup> , 1968 Cas théorique du « sole ownership » privé dans les pêches (Gordon, Scott)	Situation des « claimants », « proprietors » et « owners » au sens de Schlager & Ostrom	Nombreux exemples dans la littérature internationale sur les pêches maritimes, cf XXXXXXXX	QIT instaurés sans mise en place d'institutions intermédiaires (exemple : Islande, Pays-Bas XXX) « Authorized user » au sens de Schlager & Ostrom <sup>4</sup>	Pas d'exemple concret dans la littérature sur les RNC, cas théorique du « sole ownership » étatique dans les pêches (Gordon, Scott)  Exemple de l'économie soviétique ? Vrai pour agriculture soviétique ?

<sup>1</sup> Dans tous les régimes de droits de propriété sur le RNC, le droit d'accès est toujours *de facto* rapidement privatisé, y compris dans les régimes communautaires et étatiques. En effet, sans appropriation privée d'au moins une composante du faisceau de droits, il n'y a pas d'incitation pour l'utilisateur à investir dans les moyens nécessaires à l'exploitation de la RNC ; or ces investissements sont indispensables pour perpétuer l'activité, et *a contrario*, sans en l'absence d'activité l'interaction avec la ressource n'a plus d'objet et ne nécessite plus aucun régime de propriété. En général, cette appropriation privée *a minima* commence donc par le droit à la fois le plus concret et le plus fondamental, à savoir le droit d'accès. Le rôle central joué dans le processus d'appropriation des droits par le processus d'investissement (en matériel ou tout simplement par le travail, selon le principe posé par J. Locke) est illustré par le cas des pêcheries fixes, qui sont le seul exemple de droits strictement privés sur le DPM en France : le maintien de ces droits, antérieurs à la constitution du Domaine de la Couronne, et donc plus que centenaires, suppose que les pêcheries soient physiquement entretenues (réf. XXX).

<sup>2</sup> Dès lors qu'il y a possibilité d'appropriation privative, les exploitants peuvent aussi former des coopératives partageant la propriété des moyens de production et donc de tout ou partie des droits d'accès. Cependant nous ne parlons pas ici d'appropriation communautaire car le groupement ainsi constitué n'a pas d'autres objectifs qu'économiques et surtout il ne recoupe pas en général la communauté des usagers susceptibles d'intervenir dans les institutions intermédiaires typiques du régime de propriété commune.

<sup>3</sup> Bromley (1992) souligne que la « propriété commune » est compatible avec la propriété privée pour les membres d'un groupe fermé, lorsque ces membres ont la capacité d'exploiter la ressource sans limitation particulière. C'est bien la situation décrite à propos des « vaines pâtures » par Hardin : accès et prélèvement sont privés du fait de l'absence de limitation de l'exploitation, qui explique l'inexistence des droits de gestion ; l'exclusion des non membres de la communauté villageoise est garantie par les autorités légales et le bétail, support de l'exercice des droits opérationnels, pouvant être vendu entre membres de la communauté étant possible, il y a bien aliénation du DU.

<sup>4</sup> Dans l'exemple donné d'une communauté de « *authorized users* », il est bien dit que les pêcheurs peuvent transférer leur permis (Schlager & Ostrom, p. 252). Pour le reste, le régime d'appropriation est effectivement à dominante étatique (en l'occurrence de l'État de l'Alaska), puisque la législation fixe les règles d'accès et les règles de prélèvements, ces dernières en concertation avec un « *study group* » dont la composition n'est pas mentionnée (experts gouvernementaux, professionnels ?)

<sup>5</sup> La particularité de la situation du secteur conchylicole en France durant cette période est que l'État, bien que détenteur en principe des droits de gestion, n'imposait en pratique aucune limitation sur les niveaux des droits de prélèvement ; c'est donc le besoin de transmettre les concessions (appropriation privative des droits d'aliénation) qui a introduit une rupture institutionnelle majeure avec les Décrets de 1915-1919 qui ont fait basculer le secteur dans un régime à dominante privative (Mongruel et al., 2008).



## Conclusion

L'analyse croisée des trois secteurs d'activité au prisme de l'appropriation des droits sur les ressources fait apparaître deux invariants. Premièrement, l'émergence des institutions hybrides dans les dispositifs de gestion semble résulter de l'enchaînement de phases assez semblables : l'irruption de l'innovation technique favorise l'intensification, qui s'accompagne d'une privatisation des droits sur les ressources via les investissements mais aussi d'une tendance à la surexploitation des ressources ; des tentatives de gestion centralisée sont alors déployées qui ne parviennent pas à résoudre complètement les crises, ce qui finit par provoquer l'introduction d'institutions intermédiaires pour surmonter les blocages constatés. Deuxièmement, les formes que prennent ces institutions hybrides tendent à introduire dans le faisceau de droits sur les RNC le régime de propriété communautaire au niveau des droits de gestion qui agissent sur l'intensité de l'exploitation, et pénètre ainsi également les droits de prélèvements. Pour autant, bien que soumis à des règles communautaires, le droit de prélèvement reste approprié individuellement car lié au droit d'accès qui est lui privatifié *de facto*. Les institutions intermédiaires et hybrides apparaissent en pratique comme une voie de résolution des effets contre-productifs en termes de soutenabilité de l'exploitation, d'efficacité économique et de bénéfices sociaux, de l'antagonisme radical entre privatisation et étatisation. Compte tenu de leur rôle dans l'hybridation des régimes d'appropriation des droits sur les RNC, les institutions intermédiaires constituent un facteur explicatif de l'évolution, du fonctionnement et de l'efficacité des dispositifs de gestion qui reste cependant peu étudié. Ce qui pourrait paraître comme un angle mort dans la littérature sur les RNC ouvre pourtant de nombreuses pistes de recherche, concernant par exemple la cohérence, stabilité et l'efficacité par rapport à leurs propres objectifs de ces institutions hybrides, ou encore le risque d'échec que pourrait représenter la mise en place institutions relevant du régime de propriété communautaire sans que les secteurs concernés soient pour autant pourvus de communautés d'utilisateurs constituées, comme c'est typiquement le cas de l'exploitation de l'eau souterraine en France, mais aussi pour la gestion de l'eau au Mexique ou la gestion des pêches au Chili.

## Références

Alchian, A. A. & Demsetz, H. (1973). The Property Rights Paradigm. *Journal of Economic History*, 33: 16-27.

Bellanger, M., Macher, C., Guyader, O. (2016). A new approach to determine the distributional effects of quota management in fisheries. *Fisheries Research*, 181, 116-126.

- Bollier, D. & Helfrich, S. (eds) (2012). *The Wealth of the Commons. A World beyond Market and State*, The commons strategies group/Levellers Press, Amherst.
- Bromley, D. W. (1992). The commons, common property, and environmental policy. *Environmental and resource economics*, 2(1), 1-17.
- Commons, J. R. (1924). *Legal Foundations of Capitalism*. Madison, University of Wisconsin Press, rééd. 1968.
- Coste, J. J. M. C. V. (1861). *Voyage d'exploration sur le littoral de la France et de l'Italie*. Seconde édition, Imprimerie impériale.
- Demsetz, H. (1967). Toward a Theory of Property Rights. *The American Economic Review*, Vol. 57, No. 2, pp. 347-359.
- Gazzaniga, J.-L. & Larrouy-Castéra X. (2010). "Droit de l'Eau en France entre Permanences et Mutations, *Les cahiers de Droit*, vol 51 (3-4) : 899-922.
- Gordon, H. S. (1954). The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fishery. *The Journal of Political Economy*, Vol. 62, No. 2, 124-142.
- Gouellain, R. (2001). *Les pêches maritimes en France, 1918-1945, 1945-1980*. Thèse de doctorat, Université de Paris V.
- Gouletquer, P., & Héral, M. (1997). Marine molluscan production trends in France: from fisheries to aquaculture. *NOAA Tech. Rep. NMFS*, 129.
- Guttinger, P. (1992). "Le statut juridique des eaux souterraines." *Economie Rurale*, vol 208-209: 66-69.
- Gutwirth, S., & Stengers, I. (2016). Théorie du droit. Le droit à l'épreuve de la résurgence des commons. *Revue juridique de l'environnement* 2016/2 (Volume 41), pp 306-343.
- Guyader, O., Berthou, P., Dures, F., Jezequel, M., Thébaud, O. (2006). *Marché des navires d'occasion et coût d'accès à la ressource : application à la Bretagne*. Les Publications Amure. Série Document de Travail, (D-17-2006), 1-14. Open Access version : <http://archimer.ifremer.fr/doc/00243/35408/>
- Héral, M. (1989). Traditional oyster culture in France. In: G. Barnabé (ed.) *Aquaculture*, vol. 1, London: Ellis Horwood, 342-387.
- Hérivaux, C., Rinaudo, J.-D., & Montginoul, M. (forthcoming). Is groundwater trading compatible with the French water Policy context? An empirical analysis in five case studies? *Water Economics and Policy*.
- Hodgson, G. M. (2015). Much of the 'economics of property rights' devalues property and legal rights. *Journal of Institutional Economics*, 11(4), 683-709.
- Hoffmann, S. (2013). Property, possession and natural resource management: towards a conceptual clarification. *Journal of Institutional Economics*, 9(1), 39-60.
- Larabi, Z., Guyader, O., Macher, C., Daurès, F. (2013). Quota management in a context of non-transferability of fishing rights: the French case study. *Ocean Coast.Manage.* 84, 13–22.
- Lebon Le Squer, D. (1998). *Les organisations de producteurs des pêches maritimes françaises. La recherche d'une échelle pertinente d'intervention*. Thèse de doctorat, Université de Nantes.

- Linebaugh, P. (2009). *The Magna Carta Manifesto - Liberties and Commons For All*. Oakland, University of California Press, XXX p.
- Lueck, D. (1994). Common property as an egalitarian share contract. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 25(1), 93-108.
- Margat, J., Pennequin, D., et Roux, XX, (2013) *Histoire de l'hydrogéologie française*. Association Internationale des Hydrogéologues, Comité Français d'Hydrogéologie : Paris.
- Mesnil, B. (2008). Public-aided crises in the French fishing sector. *Ocean Coast Manage*;51:689-700.
- Meuriot, E. (1985). *La flotte de pêche française de 1945 à 1983 : politiques et réalités*, Ifremer, 165 p.
- Mongruel, R. in prép. *Appropriation des droits sur les ressources marines et politiques de régulation sectorielle : le cas de la conchyliculture en France*.
- Mongruel, R., Pérez Agúndez, J. A., & Girard, S. (2008). Droits à produire transférables. Le marché des concessions conchylicoles et ses effets non désirés. *Économie Rurale* (306), 23-38.
- Orfila, G. (1990). *Droit de la conchyliculture et de l'aquaculture marine*. Éditions Bordessoules, Saint-Jean-d'Angely, 166 p.
- Ostrom, E. & Schlager, E. (1996), 'The Formation of Property Rights', in Hanna, Susan, Folke, Carl, and Mäler, Karl-Göran (eds), *Rights to Nature*, Washington, DC, Island Press, 127-156.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2000). « Private and Common Property Rights », in *Encyclopedia of Law and Economics*, vol. II, Civil Law and Economics, B. Bouckaert, G. De Geest (dir.), Cheltenham (England), Edward Elgar, pp. 332-379.
- Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *American economic review*, 100(3), 641-72.
- Ostrom, E., & Hess, C. (2010). Private and Common Property Rights. *Property Law and Economics*, *Encyclopedia of Law and Economics*, 2nd edition, ed. Boudewijn Bouckaert, 53-106.
- Peñas Lado, E. (2016). *The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability*. John Wiley & Sons, Oxford.
- Petton, B., Boudry, P., Alunno-Bruscia, M., & Pernet, F. (2015). Factors influencing disease-induced mortality of Pacific oysters *Crassostrea gigas*. *Aquaculture Environment Interactions*, 6(3), 205-222.
- Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation* (traduction française: *La Grande Transformation*). Paris, Gallimard (édition 1983), 419 p.
- Quiggin, J. (1988), 'Private and Common Property Rights in the Economics of the Environment', *Journal of Economic Issues*, 22: 1071-1087.
- Rinaudo & Hérivaux (2016) ONEMA XXXX
- Rinaudo, J.-D. (à paraître). Groundwater management policy in France: from private property to collective management. In: Rinaudo et al (eds.). *Sustainable groundwater management: a comparative analysis of French and Australian policies and implications to other countries*. Springer.
- Runge, C. F. (1981). Common property externalities: isolation, assurance, and resource depletion in a traditional grazing context. *American Journal of Agricultural Economics*, 63(4), 595-606.

Schlager, E., & Ostrom, E. (1992). Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis. *Land economics*, 68(3), 249-262.

Scott, A. D. (1955). The Fishery: The Objectives of Sole Ownership. *Journal of Political Economy*, 63: 116-124.

Troadec, J.P., Boncoeur, J., Boucher, J. (2003). Le constat. In « Exploitation et surexploitation des ressources marines vivantes », rapport sur la science et la technologie n 17, Académie des sciences, pp. 15-56.

Verley, F., (à paraître). Lessons from twenty years of local volumetric groundwater management: the case of the Beauce aquifer, central France. In: Rinaudo et al (eds). *Sustainable groundwater management: a comparative analysis of French and Australian policies and implications to other countries*. Springer.

Wade, R. (1987). The management of common property resources: collective action as an alternative to privatisation or state regulation. *Cambridge Journal of Economics*, 11(2), 95-106.

Weston, B. H. & Bollier, D. (2013). *Green Governance. Ecological Survival, Human Rights and the Law of the Commons*, Cambridge University Press.

Williamson, O. (1991). Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. *Administrative Science Quarterly* 36(June):269-296.

DRAFT