

ENVIRONNEMENT, TRAJECTOIRE INSTITUTIONNELLE ET INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES

UNE PROSPECTIVE DES PERMIS NÉGOCIABLES POUR LUTTER CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE EN FRANCE*

Christine CROS et Olivier GODARD

Chercheuse associée au CIRED et Directeur de recherche CNRS-CIRED

Bien que l'analyse théorique des potentialités des instruments économiques pour organiser la lutte contre les nuisances environnementales ne fasse pas défaut, les pays européens en ont longtemps boudé l'utilisation. On peut néanmoins se demander si une évolution profonde n'est pas en cours du fait de la transformation des rapports entre les États et l'activité économique. L'expérience américaine en la matière peut servir de référence. Les premiers, les États-Unis ont introduit l'instrument des marchés de droits à polluer dans leur politique de gestion de la pollution atmosphérique. Malgré une grande familiarité avec les mécanismes de marché, ils se sont heurtés à un ensemble de difficultés de mise en œuvre, parmi lesquelles on comptait la caractérisation du bien à échanger. Une innovation politique de cet ordre nécessitait des « investissements de forme » (Thévenot, 1986), en particulier sur le terrain de la définition juridique. La logique de l'échange comporte en effet une cession de droit sur un bien. Il n'est cependant pas possible de parler d'une propriété sur l'environnement pour ce qui a trait à l'air « par nature inappropriable » (res communis) (Rémond-Gouilloud, 1989).

La création de droits de propriété (1) par l'État fédéral ou par les États fédérés représenterait une contrainte pour les autorités publiques elles-mêmes, qui perdraient ainsi une part de leur latitude future d'action. Il y aurait là une source d'irréversibilité institutionnelle. Or la préservation de la qualité de l'air est une des attributions de l'État, dont les circonstances peuvent demander que sa traduction pratique soit modifiée. Les autorités publiques américaines se sont refusées à abandonner leur pouvoir discrétionnaire d'appréciation politique. C'est pourquoi les permis négociables demeurent des autorisations administratives, sans acquérir

* Cette contribution prend appui sur les résultats d'une recherche sur les permis négociables menée avec le concours financier du Service « Economie et prospective » de l'Ademe et du Programme « Prospective et Veille Scientifique » du Ministère de l'Environnement.

(1) Entendus au sens large, c'est-à-dire même s'il s'agit de la propriété d'un droit d'usage.

le statut de droits de propriété (Godard, 1994). Un vote du Congrès pourrait remettre en cause les permis négociables attribués, sans obligation d'indemnisation des titulaires. Bien qu'un facteur de risque pèse ainsi sur la jouissance de ces permis, l'expérience montre que certains avantages attribués aux mécanismes d'échange peuvent néanmoins être obtenus dans ce genre de configuration. Cela relance l'intérêt pour l'examen de formes intermédiaires de régulation entre la stricte approche réglementaire et le pur marché et au-delà, sur les trajectoires institutionnelles qui peuvent conduire d'une politique faite de normes techniques et procédures administratives vers une politique exploitant les possibilités d'efficacité économique et d'incitation des mécanismes de marché. C'est le sens de l'interrogation développée ici sur les possibilités d'introduire des permis négociables dans le contexte institutionnel français que beaucoup d'analystes présentent comme rétif à un tel instrument.

I. — LE CONTEXTE FRANÇAIS DE LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE

Le régime français de lutte contre la pollution atmosphérique articule deux démarches : une à visée locale par le biais de la législation des installations classées ; l'autre à visée nationale définissant un cadre de normes de qualité de l'air et d'émissions. Les installations classées sont soumises, suivant les cas, à déclaration ou autorisation préfectorale. Les DRIRE (2) en assurent le suivi (3). La gestion des dispositifs est négociée entre les inspecteurs des installations classées et les exploitants, dans une démarche intégrée et pragmatique prenant en compte les impacts sur les différents milieux (Lascoumes, 1994).

L'organisation de la maîtrise de la pollution atmosphérique a néanmoins évolué sous la poussée des engagements internationaux de la France. Il en résulte une multiplication des niveaux de décision et l'enchevêtrement de logiques différentes qui fragilisent la cohérence de la politique d'ensemble et lui font perdre sa souplesse initiale ; le régime des installations classées organise la lutte contre la pollution au niveau de l'entreprise ; des mesures communautaires fixent des normes de qualité de l'air ambiant (4), dont l'atteinte résulte des émissions d'ensemble de toutes les sources ; le principe général de la meilleure technologie économiquement acceptable centre la performance sur un critère technico-économique ; enfin, les engagements internationaux de réduction globale de tel ou tel polluant (SO₂) (5) ne sont pas directement reliés aux performances techniques ou aux concentrations ambiantes, mais libellés en pourcentages de réduction des émissions d'un pays par rapport à une date de référence.

Jusqu'à présent, la structure d'ensemble s'est maintenue en absorbant les nouveaux éléments sans réelle réorganisation, en évitant la confrontation. Cela devient

(2) Direction Régionale de l'Industrie, la Recherche et de l'Environnement.

(3) C'est un service extérieur du Ministère de l'Industrie (aujourd'hui sous tutelle du Ministère de l'Environnement), qui a pour vocation première de promouvoir et non d'handicaper l'industrie française.

(4) Il s'agit des Directives du conseil n° 80-779, 82-884, et 85-203 instaurant des limitations de concentration dans l'air ambiant du SO₂ et des particules en suspension, du plomb, et du NO₂.

(5) Par exemple le 2^e Protocole sur le soufre signé en juin 1994 dans le cadre de la Convention de Genève.

plus difficile à mesure que les contraintes se resserrent. L'approche réglementaire centrée sur la technique ne peut pas garantir la qualité de l'environnement. À l'inverse, un système de permis négociables se construit à partir d'un plafond quantitatif global. Il offre donc plus de garanties, tout en mettant en place un mécanisme incitatif et en redonnant de la souplesse aux agents décentralisés quant au choix des moyens.

Il ressort d'une enquête menée auprès des gestionnaires de la pollution industrielle que les DRIRE ont parfois une approche qui, sans prendre expressément la forme d'un échange marchand est en fait similaire à des pratiques couramment incluses dans les formules de permis négociables (6). Il leur arrive d'effectuer ce qu'on peut appeler des *échanges réglementaires* : deux installations mitoyennes demandent à l'inspecteur des installations classées que les contraintes pesant sur l'une soient desserrées, en contrepartie de quoi l'autre émettra moins que ce qu'elle aurait été autorisée à faire. C'est cette flexibilité adaptative que l'on pourrait retrouver dans un mécanisme de permis négociables. Mais à quoi bon formaliser un nouvel instrument si sa fonction est déjà assurée à l'intérieur du régime actuel ? En fait, la complexification de la politique par ajouts successifs de normes nationales impératives de diverses sortes limite de plus en plus le champ d'action des DRIRE. Ces dernières ont perdu une partie de leur pouvoir d'appréciation et doivent de plus en plus se cantonner à un rôle de contrôle du respect de la réglementation. Le processus de négociation qui permettait d'adapter la politique au contexte local et de dessiner une politique de gestion appropriée tend paradoxalement à régresser au moment où la préoccupation pour les coûts économiques des politiques se fait plus pressante. La reconnaissance de cette ancienne fonction des DRIRE, loin de rendre caduque la possibilité d'intégration d'un système de permis négociables, incite au contraire à réfléchir aux conditions de son intégration explicite, de façon à restaurer une marge de flexibilité qui est en train de se réduire.

L'évolution institutionnelle qu'a connue la France dans la période récente aboutit à une situation tout à fait comparable à celle des États-Unis dans les années 70. Sous le poids d'un quadruple dispositif de normes jugé particulièrement contraignant (7), ils ont alors essayé d'introduire de la souplesse par le biais de différentes formules permettant un réaménagement des efforts de dépollution. Ces formules de permis échangeables furent théorisées, sans doute abusivement au regard des pratiques en question (Hahn et Hester, 1989), comme appartenant à la famille des instruments de marché. La période de crise ayant suivi le premier choc pétrolier avait alors suscité une volonté de rationaliser économiquement le dispositif américain de lutte contre la pollution atmosphérique. C'est aujourd'hui une période de difficultés économiques qui nous pousse à formuler la même question dans le contexte français.

(6) Il est courant de regrouper sous l'expression de « permis négociables » des pratiques diverses comme la « compensation externe » ou « offset », la « compensation interne » ou « netting », la « bulle », et la mise en réserve de droits d'émettre ou « banking ».

(7) Le système comptait des « normes fédérales de qualité de l'air ambiant, les normes fédérales sur les émissions par équipements élémentaires sur les sources nouvelles, les normes d'État qui peuvent surenchériser sur les normes fédérales, les autorisations délivrées par les États ou les autorités locales aux installations individuelles (Godard, 1994) ».

II. — LES CONDITIONS INSTITUTIONNELLES D'ADOPTION D'UN SYSTÈME DE PERMIS NÉGOCIABLES EN FRANCE

L'idée centrale de trajectoire institutionnelle conduit à augurer que la capacité théorique d'un instrument destiné à résoudre les problèmes existants ne suffit pas à déclencher son adoption. La structure institutionnelle française ne ferait-elle pas obstacle à l'introduction d'un système de permis négociables ? En fait, les obstacles ne résident pas principalement où certains experts les mettent. Ainsi, bien que les permis négociables soient souvent tenus pour contraires à l'esprit français des lois, ou au droit administratif, l'examen de la question montre qu'il n'en est rien. D'apparentes oppositions de principe de même nature ont été résolues dans le passé en France dans divers domaines de la réglementation économique. Il en va ainsi par exemple de l'incessibilité des autorisations administratives. L'évolution récente de l'encadrement réglementaire de la profession de taxi révèle la manière dont cette question peut être résolue en pratique sans déroger aux principes du droit.

On doit par ailleurs prendre en compte les évolutions récentes. Il se trouve qu'elles convergent dans une direction qui est la même que celle visée par les permis négociables. Le droit public économique français est aujourd'hui dirigé par trois grands paramètres : « *une contrainte : l'apparition des préoccupations d'environnement ; une recherche : la déréglementation ; une réalité : la décentralisation* » (8), qui correspondent respectivement à l'objectif, l'esprit et la modalité d'un système de permis négociables.

La logique d'un système de permis négociables fait dépendre la recherche de l'efficacité économique de la possibilité de mobiliser les facultés de calcul économique et d'information des agents décentralisés, et non pas de leur soumission à une norme technologique imposée par une administration d'État. Ce changement de niveau en ce qui concerne les moyens d'assurer la rationalité économique des décisions correspond bien au mouvement de déréglementation, qui ne semble plus aujourd'hui contesté dans le champ économique. Dans les deux cas d'ailleurs, il ne s'agit pas d'un désengagement de l'État, mais d'un changement des modalités de son intervention, la négociation des agents décentralisés prenant la place de règles rigides pour assurer la mise en œuvre d'objectifs d'intérêt public qui demeurent de la responsabilité de l'État.

Pour accompagner le développement de nouveaux marchés dans des domaines jusqu'alors très liés à l'action publique, des organismes originaux sont apparus, avec un statut d'autorités administratives indépendantes (AAI). « *Leur institution répond à la nécessité de réguler l'économie de marché (...) Il s'agit de réglementer l'exercice de la liberté économique pour assurer la protection d'autres libertés ou de la liberté économique elle-même* » (Teitgen-Colly, 1988, p. 33-34). Or, un système de permis négociables nécessite la mise en place d'une autorité de ce type, comme le montre l'exemple américain. Les précédents en place en faciliteraient l'introduction.

En outre, un des axes forts retenus par l'OCDE et la Commission Européenne est la recherche de l'intégration de la dimension environnementale dans les po-

(8) Linotte, Mestre, Romi (1992).

litiques sectorielles. L'utilisation de permis négociables permettrait une telle intégration sur une base ordinaire au sein du calcul économique de chaque entreprise concernée.

Malgré ces convergences, les principaux acteurs (9) évoluant dans le cadre concerné par la pollution atmosphérique affichent leur réticence, voire leur hostilité à l'introduction d'une régulation basée sur un système de permis négociables. Les motifs de cette attitude sont issus du registre des valeurs plus que d'une évaluation rationnelle d'un ratio coûts/avantages. Certaines réticences que l'on peut qualifier de sémantiques ont trait à l'idée de *droits à polluer*. Pour d'autres, le blocage tient au rapprochement de l'aspect financier de l'instrument et de l'objectif de protection de l'environnement : un exploitant qui a libéré des permis va pouvoir les monnayer. Cela n'est pas perçu comme la contrepartie d'un effort volontaire et additionnel de réduction des émissions, mais comme une marchandisation déplacée d'un intérêt public, voire la privatisation d'un bien libre, considéré comme devant par essence être accessible à tous : l'air. Cette hostilité peut aussi renvoyer à des paramètres touchant à l'organisation des firmes : l'instrument pourrait transférer le pouvoir de gestion des mains des ingénieurs de production vers celles des financiers. En dépit de ces prises de position, les mêmes personnes se félicitent généralement de différentes initiatives qui se rapprochent en pratique des permis négociables. Ainsi :

* les « échanges réglementaires » évoqués plus haut ;

* l'instauration d'une bulle nationale sur l'ensemble des installations électriques de façon à réduire les émissions de SO₂ de 30 %. Cette bulle permet à l'opérateur public en situation de quasi-monopole d'optimiser la répartition des efforts entre ses différentes sources thermiques, sans bien sûr que l'on puisse qualifier cette démarche de marchande ;

* l'acceptation officielle par l'Arrêté du 1^{er} mars 1993 que les émissions des raffineries soient considérées dans leur ensemble et non pas cheminée par cheminée.

Si l'on s'interroge sur la trajectoire institutionnelle possible à l'avenir, sans doute conviendrait-il de réfléchir aux solutions d'échanges indirects n'impliquant pas nécessairement de flux monétaires explicites. Un rôle d'organisation de ce système pourrait être confié à une autorité administrative indépendante. Cela permettrait de faire le pont avec les pratiques et routines établies dans les relations de négociation entre les industriels et les DRIRE. De « nouvelles DRIRE » indépendantes pourraient organiser une mise en relations d'acteurs qui échangeraient entre eux leurs quotas de pollution. Il s'agirait alors de l'instauration officielle d'un *autre mode organisationnel* de gestion de la pollution, sans passer par une *privatisation de l'air* ni par l'organisation explicite de marchés, du moins dans une première phase.

Christine CROS et Olivier GODARD

(9) Nous avons réalisé une enquête auprès de 29 personnes concernées directement par le problème de la pollution atmosphérique : responsables « environnement » d'industries polluantes, fonctionnaires de l'administration centrale ou territoriale, chercheurs et collaborateurs d'organismes privés travaillant sur le sujet en partenariat avec l'administration et faisant partie de ce que Philippe Roqueplo (1988) a appelé « le monde de l'environnement », plus précisément celui de la pollution atmosphérique.