

L'Institut Euro92

Adresse de l'article : http://www.euro92.com/article.php3?id_article=546

Kyoto : les marchés ne sont pas la panacée

Robert Crandall (Brookings) et Fred Smith (CEI)

C'est à une véritable provocation que se livrent Robert Crandall et Fred Smith en publiant, dans la page éditoriale du Wall Street Journal datée du 31 juillet 2001, un article dans lequel ils rappellent que ce n'est pas parce qu'elle utilise des mécanismes de rationnement par des prix qu'une politique se trouve automatiquement justifiée et mérite un brevet d'efficacité libérale.

Une politique doit se juger par ses objectifs, non sur ses moyens. Pour Robert Crandall (l'un des piliers de la Brookings Institution, spécialisé dans l'économie des réglementations - c'est notamment un expert des problèmes de gestion du marché des télécommunications et d'internet), comme pour Fred Smith (le Président-fondateur du Competitive Enterprise Institute de Washington), le recours à des "marchés de droits" pour obtenir que les objectifs de réduction des rejets de CO2 soient réalisés à moindre coût n'enlève rien, à leurs yeux, au fait que, compte tenu des connaissances que nous en avons aujourd'hui, ce n'est certainement pas la meilleure réponse possible au problème du réchauffement de la planète.

L'Administration présidentielle américaine a eu le courage de rejeter l'Accord de Kyoto, mais elle est en train de se rallier, semble-t-il, à l'idée d'un système de mesures "volontaires" pour réduire les émissions de gaz carbonique qui aurait les mêmes conséquences. Selon cette idée l'Etat fixerait un plafond global pour les rejets de gaz carbonique à l'intérieur du pays, ce qui se traduirait par la création de "droits d'émission" distribués entre les entreprises polluantes, le système étant conçu pour "inciter" les entreprises à accepter "volontairement" de réduire leurs rejets au niveau souhaité. Comment on connaît très mal ce que sont les coûts exacts de dépollution, le mécanisme fonctionnera toutefois de façon à permettre à certaines industries d'acquiescer des "droits" au-delà du volume de rejets autorisé.

Cette approche a beaucoup de défenseurs. Un certain nombre de groupes écologiques reconnaissent aujourd'hui les inconvénients d'un système de contrôle purement réglementaire, et se font les champions de "solutions de marché" fondées sur l'utilisation de taxes écologiques spécifiques alliées à des mécanismes de "droits à polluer". Les entreprises qui ont fondées leurs dernières décisions d'investissement sur le calcul qu'Al Gore allait gagner les élections et imposer une nouvelle batterie d'impôts sur l'énergie, sont très favorables à la mise en place d'un tel système qui aurait l'avantage de valider en quelque sorte leurs récentes dépenses. Par ailleurs il s'agit d'une solution qui a le soutien de la plupart des économistes qui y voient une approche plus rationnelle des problèmes d'environnement. Après tout, qu'est-ce qu'on pourrait y reprocher puisqu'il s'agit d'agir par le moyen d'échanges de marché volontaires ?

En fait, cette approche n'est pas sans défauts, loin de là. Tout d'abord, première remarque, il est contradictoire, comme le fait l'Administration Bush, d'admettre qu'il faille réduire les niveaux de CO2 dans l'atmosphère, tout en maintenant ce que la science connaît aujourd'hui des phénomènes d'effet de serre n'est pas suffisant pour justifier des décisions et des actes engageant aussi lourdement l'avenir. La concession que l'Administration semble aujourd'hui disposée à faire ruine tout l'effet de son discours précédent. A l'inverse, s'il est vrai que les niveaux de CO2 déjà atteints dans l'atmosphère sont manifestement trop élevés et dangereux, comment peut-on alors justifier un projet qui aurait pour effet de limiter la hausse du coût des énergies fossiles ? Plus fondamentalement, il y a enfin le problème que ces soi-disant "mécanismes de marché" ne relèvent pas du tout d'une logique de marché : il s'agit de mécanismes qui utilisent le recours à l'impôt et au rationnement autoritaire pour atteindre des objectifs purement politiques. Si ces objectifs n'ont aucun sens, peu importe alors la nature plus ou moins élégante des moyens avec lesquels on cherche à les atteindre !

Ceux qui défendent ce projet s'appuient sur le précédent du système de marché mis au point il y a une dizaine d'années, à l'époque du premier gouvernement Bush (père), pour réduire les rejets

d'oxydes de soufre dans l'atmosphère, et ainsi apporter une solution au célèbre problème des pluies acides. Mais en réalité ses résultats ne préchent pas du tout en ce sens.

Il n'est toujours établi de manière définitive qu'il était impératif de limiter les rejets de SO₂ dans l'atmosphère. Le gouvernement américain vient de dépenser plus de 500 millions de dollars pour une étude sur l'origine des pluies acides qui a mis en évidence que les coûts du mécanisme mis alors en place ont été très supérieurs aux avantages qui en ont été en définitive retirés. Parcequ'ils étaient pressés de montrer comment la science économique pouvait enrichir les politiques d'environnement, les économistes ont activement soutenu la création de ces "marchés de droits" sans jamais se demander si l'objectif - réduire les rejets de SO₂ - en valait vraiment le coût. Ils commettent à nouveau la même erreur aujourd'hui. Sauf que cette fois-ci les coûts en jeu n'ont plus rien à voir avec ceux de l'époque, et cela pour des gains éventuels de nature encore plus incertaine.

Ceux qui s'enthousiasment pour ces marchés de permis de polluer ont insuffisamment réfléchi aux problèmes que pose leur mise en pratique. La première de toutes les tâches, qui consiste à déterminer les limites globales à respecter, est loin d'être évidente. Faut-il respecter les limites fixées à Kyoto ? Comment intégrer la prise en compte de ces bassins de régénération que sont les grandes forêts et les immenses territoires agricoles dont les plantes absorbent le CO₂ ? Sur quelles bases procéder à la distribution de ces droits sachant que les entreprises qui ont déjà volontairement investi dans les technologies propres risquent ainsi de se trouver défavorisées ?

S'assurer que les entreprises ne rejettent pas plus de CO₂ dans l'atmosphère que ce à quoi leurs droits les autorisent, ne sera pas tâche facile non plus. Si on élargit les échanges de droits au niveau international, les problèmes seront encore plus compliqués. Comment saura-t-on que telle entreprise chinoise ou russe, située au cœur de la Sibérie, réduit bel et bien ses rejets conformément au plan adopté par les diplomates ? Avec la création de valeur qui résultera de la mise en place du système - on considère que la valeur totale des droits désormais échangeables avoisinera les 3 000 milliards de dollars -, l'intérêt à tricher sera énorme !

Un autre problème essentiel de ce genre de mécanisme est qu'il encourage les entreprises à adopter un comportement de plus en plus opportuniste. La valeur des "droits" dépendra en effet de leur rareté. Il faut donc s'attendre à l'apparition d'un formidable lobby industriel s'opposant bec et ongles à toute libéralisation des limites de pollution fixées, même si cela est parfaitement justifié. Regardez ce qui se passe dans les grandes villes avec les systèmes de quotas pour taxis. Même si les besoins augmentent, les propriétaires de taxis font tout ce qu'ils peuvent pour bloquer la distribution de permis supplémentaires, leur valeur marchande au sein de la profession étant d'autant plus élevée que la pénurie est grande. L'institution d'un marché de "droits à polluer" pour les rejets de CO₂ aboutirait à un résultat similaire, sauf qu'il serait à une échelle infiniment plus grande.

Il est désormais plus que certain que notre connaissance des mécanismes de réchauffement de l'atmosphère terrestre progressera de manière formidable au cours des dix prochaines années. Si les progrès de notre savoir nous laissent entendre qu'après tout il n'y a pas vraiment lieu de nous acharner à réduire nos rejets de CO₂, la meilleure décision consistera alors à abandonner tout ce que nous aurons mis en place. Mais la logique des "marchés de droits" opposera un formidable obstacle à la révision souhaitable de notre politique. Les entreprises qui auront acheté de tels droits à grands frais, ou qui envisageaient d'en acheter, s'opposeront à voir leur valeur ainsi réduite à néant.

Le plan énergie du Président Bush est déjà en difficulté. Contribuer en plus au développement de politiques anti énergies fossiles ne ferait qu'aggraver les choses. Si le gouvernement Bush participe à la mise sur pied d'un marché de "droits CO₂", il lui faudra abandonner l'espoir de conserver le soutien des entreprises pour une politique d'énergie bon marché.

Plutôt que de nous engager plus avant dans la mise au point d'un projet extrêmement complexe de "marché de droits", nous serions mieux inspirés de nous consacrer toutes nos ressources et nos efforts à la recherche de la croissance la plus forte possible. Plus la société sera riche, plus sa résilience sera forte, et plus elle acquièrera la capacité de répondre à tous les problèmes qui risquent de se poser dans l'avenir, quels qu'ils soient, y compris tout ce que peut impliquer un phénomène tel que le réchauffement de l'atmosphère. Ce n'est pas parce que nos gaspillons nos ressources en utilisant des techniques économiques fondées sur l'usage de marchés que cela rend ces gaspillages davantage désirables.