

Chapitre 5 :

LA NATIONALISATION DE L'ENVIRONNEMENT

La première leçon est qu'il ne suffit pas d'invoquer les "défaillances" du marché pour légitimer nos systèmes actuels de prévention par des mécanismes réglementaires et administratifs.

Il est vrai que de nombreuses pollutions trouvent leur origine dans des imperfections du marché et son incapacité - étant donné l'état actuel du droit, de la technique et des institutions - à toujours contraindre ceux qui en polluent d'autres à leur acheter leur consentement volontaire.

Mais, à l'inverse, ce qui précède nous rappelle que l'intervention de l'Etat, par des moyens contraignants, a ses propres imperfections, dont rien ne permet de dire qu'elles sont nécessairement moins importantes que celles du marché, même imparfait.

Contrairement à ce qu'écrivent les livres et manuels, la théorie des "externalités" ne suffit pas à légitimer l'attribution aux pouvoirs publics d'un blanc-seing pour "nationaliser" l'environnement et le gérer par des moyens de commandement administratif.

L'Etat moderne n'a en effet rien de commun avec la construction intemporelle, omnisciente, transparente et toujours bienveillante qui figure dans les modèles de référence de l'économie du bien-être.

Nous avons évoqué les problèmes d'information qui rendent difficile l'application du modèle marchand à tous les problèmes de pollution et d'environnement. Mais ces "coûts de transaction" ne sont pas moins présents dans les décisions publiques.

Non seulement la connaissance scientifique des phénomènes polluants et de leurs origines est loin d'être parfaite. Mais la "nationalisation" de l'environnement a pour conséquence de freiner les progrès de cette connaissance, par rapport à ce qui se passerait si on donnait davantage de place aux solutions marchandes, et donc à la voie judiciaire comme instrument de recherche des faits et des responsabilités réelles. Les raisons en sont multiples.

L'administration a naturellement intérêt à surévaluer les problèmes d'environnement

La première est un défaut bien connu des "marchés politiques". Toute administration a naturellement tendance à surévaluer l'ampleur des problèmes dont elle a la charge.

Sur un marché, la sanction du compte de pertes et profits force le décideur à être réaliste, à peser le pour et le contre, et donc à essayer d'être le plus objectif possible dans l'appréciation de ses risques. Dès lors que cette sanction n'existe plus, l'ordre des priorités n'est plus le même. Là où la contrainte du profit personnel et de la concurrence obligeait à chercher l'"efficacité", et donc à freiner ses dépenses, le décideur se souciera davantage de gonfler par tous les moyens possibles ses budgets.

Ce comportement "maximisateur" - et non plus "optimisateur" - des décideurs publics (par opposition aux décideurs privés), est très largement documenté par ceux qui analysent les "marchés politiques". Il aboutit à ce que, pour obtenir davantage de crédits, davantage de personnels et de moyens, le décideur public a besoin de créer un sentiment de "crise" imminente. En créant l'impression que, si on ne fait rien, ou si n'en fait pas davantage, une catastrophe est inévitable, les administrations exercent sur le personnel politique une pression psychologique dont elles se servent pour obtenir des budgets plus importants, et davantage de créations d'emplois qui, à leur tour, servent à améliorer leurs carrières.

L'environnement ne fait pas exception. De même que les instituteurs pensent que l'"intérêt général" passe en priorité par un "rattrapage" du budget de l'éducation nationale, ou que les militaires l'identifient à la production de davantage de

chefs, de même les fonctionnaires et hommes politiques chargés de l'environnement pensent que la collectivité n'en fait jamais assez pour ce qu'ils considèrent être leur mission.

Le résultat est, qu'en matière de pollution, le public est fort mal informé sur la nature réelle des risques qu'il court. Il se trouve confronté à une masse d'informations biaisées qui font naître une atmosphère de catastrophisme universel.

L'administration a vocation naturelle à produire des normes plus sévères qu'il n'est justifié.

En matière de pollutions chimiques, il se passe le même phénomène qu'avec les médicaments. Le développement d'un nouveau produit est, comme tout médicament, à la fois une chance, un facteur de progrès et d'amélioration du bien-être, et en même temps un nouvel élément de risque. Il faudrait que l'administration reste aussi "objective" que possible dans ses appréciations. Mais il y a peu de chances pour que ce soit le cas, pour des raisons bien connues des firmes pharmaceutiques.

La fonction des organes administratifs de contrôle est d'éviter les accidents susceptibles de survenir après la mise sur le marché d'un nouveau produit. Pour cela on impose des

test plus rigoureux, on prolonge souvent de plusieurs années la période d'essai et de mise en marché. Le résultat est que des malades qui auraient eu une chance de guérir si le nouveau médicament avait été plus rapidement commercialisé, ne le seront pas parce que l'administration a attendu plus longtemps pour accorder son autorisation. Mais qui sont ces gens ? Par définition, nous ne les connaissons pas et ne les connaissons jamais. Nous savons qu'ils existent. Mais il est impossible de jamais les identifier, de leur mettre un nom, et donc de faire appel à leurs témoignages.

En revanche, lorsqu'un accident se produit (comme par exemple celui de la Thalidomide), on connaît les victimes. Elles figurent en gros titres dans la presse, même si elles sont peu nombreuses. Elles viennent témoigner à la barre. Le dommage qu'elles supportent est directement visible et appréhendable.

En conséquence, un biais naturel affecte le système de décision, de sanction et de récompense de toute administration chargée d'une mission de contrôle. La carrière professionnelle d'un agent y dépend bien davantage des obstacles qu'il multiplie à l'entrée de produits nouveaux dès lors qu'ils présentent la moindre probabilité, même minime, de risque, qu'elle n'a de chance de bénéficier des efforts qu'il pourrait déployer pour accélérer la commercialisation de produits qu'il juge réellement excellents.

Ce n'est qu'une autre manifestation de la fameuse fable de Frédéric Bastiat sur "le visible et l'invisible". Le

systeme de décision interne à l'administration est ainsi conçu qu'un produit médical qui, en quelques années, aurait permis de prolonger la vie de plusieurs milliers de personnes, restera interdit parcequ'en aucun cas personne ne voudra prendre le risque d'un seul décès qui pourrait être imputé par la presse à des effets cancérigènes secondaires.

C'est ainsi que l'Administration a vocation à produire des règlements et des normes plus sévères qu'il ne serait justifié si l'on avait le moyen de sonder les gens et de leur demander leur avis. L'Administration est naturellement amenée à surestimer les dangers et les coûts réels de la pollution, et à sousestimer les avantages dont ses décisions contraignent à faire le sacrifice.

L'Administration, comme les écologistes, préfère le "risque zéro".

Mais cette attitude freine le progrès technologique et économique. Or tout le monde sait que la meilleure garantie d'améliorer la durée de vie ainsi que la santé du plus grande nombre, reste la hausse du niveau de vie. Quand on dispose de revenus plus élevés on mange mieux, on se soigne davantage, on habite dans des logements plus sains, on conduit des voitures plus spacieuses, en meilleur état, et donc plus sûres, on se déplace davantage en avion et on prend donc moins de risque sur les autoroutes, etc... Il a par exemple été calculé que pour un américain de 45 ans, une augmentation de 15 % de son revenu annuel avait pour effet de réduire son coefficient de

risque personnel d'une valeur égale à l'avantage dont il disposerait si on réussissait à l'immuniser contre tout danger de type professionnel.

Pourquoi l'approche judiciaire est supérieure à l'approche réglementaire

En suivant la démagogie idéologique des "Verts", en privilégiant le "risque zéro" sur la démarche "économique", en adoptant une attitude inverse de celle du droit traditionnel et en imposant que désormais un produit fasse la preuve de son innocuité avant que d'être introduit sur le marché (alors que ce devrait être à l'administration d'apporter la preuve de sa "nocivité"), l'attitude actuelle des administrations publiques conduit en définitive à un résultat inverse de celui recherché. On n'arrivera jamais au "risque zéro", quelle que soit l'importance des sommes dépensées (et prélevées sur les autres); mais entre-temps on aura cassé le véritable ressort de tout progrès humain.

Non seulement l'Administration a ses propres défauts, mais elle rencontre les mêmes difficultés que les mécanismes marchands, sans pour autant apporter la preuve qu'elle est mieux à même de les résoudre.

Nous avons vu les difficultés que la démarche "marchande" rencontre dès lors que, par l'appel aux tribunaux

pour résoudre des problèmes complexes de responsabilité, on essaie de mieux définir les "droits" des uns et des autres. Il faut trouver de nouvelles solutions juridiques permettant de mieux définir les dommages leurs causes.

L'administration rencontre ces mêmes problèmes lorsqu'elle élabore ses normes et consulte pour cela les experts et les usagers. Mais entre le processus administratif et la procédure juridique, il existe une différence essentielle, de nature "cognitive".

Elaborer une doctrine, mettre une norme au point, est un processus décisionnel qui prend beaucoup de temps, et mobilise beaucoup d'énergie. Aussi, lorsque la doctrine est définie, l'Administration a-t-elle tout intérêt à s'y tenir, et à empêcher toute remise en cause de ce qu'elle a mis tant de temps à mettre au point. Par définition, l'Administration est conservatrice. Elle luttera avec la plus grande tenacité contre toute entreprise qui voudrait la contraindre à remettre en cause ses conclusions.

Une décision judiciaire n'est pas moins difficile, ni moins coûteuse à atteindre. Mais elle présente, contre toute apparence, l'avantage de pouvoir plus facilement être renversée, si de bons motifs se présentent. Il y aura toujours quelque part un chercheur, un universitaire, ou bien un avocat qui identifieront le progrès de leur carrière à leur capacité à contraindre les juges à renverser leur jurisprudence à la lumière des observations ou des faits nouveaux qu'ils leur soumettront.

On se moque souvent en France des "plaideurs" professionnels. Mais ils sont à la justice ce que les "spéculateurs", eux aussi tant décriés, sont aux marchés économiques. La possibilité pour des plaidants de remettre en cause des jurisprudences bien établies crée une capacité exceptionnelle de novation et d'adaptation.

Ainsi que le rappelle Hayek, inspiré par l'oeuvre du juriste italien Bruno Léoni, il existe une grande parenté entre l'aspect "cognitif" des procédures marchandes, et le rôle des procédures traditionnelles de l'état de droit occidental en tant qu'instruments de "découverte" .

Ce rôle "cognitif" est d'autant plus important que l'on se trouve dans un domaine - la pollution - où la connaissance scientifique et technique nécessaires à la solution des conflits est incertaine et inachevée, et où demeure toujours le danger de l'apparition de nouveaux risques imprévus et imprévisible.

#### Une réminiscence de conceptions globalisantes et totalisantes

Ces risques sont souvent invoqués pour justifier le rôle dominant de l'Etat dans leur prévention. Mais il n'y a pas de raison pour que l'Etat ait en la matière une connaissance particulière et supérieure. Au contraire, le

processus de décision administratif, en transformant la mission traditionnelle des tribunaux, et en réduisant leur rôle dans la solution des controverses que de nouvelles situations font sans cesse apparaître, amoindrit plus qu'il ne renforce notre capacité de résistance éventuelle à de tels dangers.

Comme la plupart des grands savants le reconnaissent désormais, plus la complexité est grande, moins le système de régulation unique et centralisé est approprié; plus il faut faire confiance à des procédures d'initiative et de découverte décentralisées. Les problèmes de pollution et d'environnement en sont un exemple. Or l'évolution du droit est de faire des juges les exécutants d'un système administratif qui tourne le dos à cette exigence des sociétés modernes. C'est ainsi que l'Etat se prive de ce qui pourrait être l'une de ses meilleures sources de progrès des connaissances nécessaires à sa mission.

Dernier exemple d'imperfection propre aux systèmes administratifs : le problème de la "globalité" des interventions publiques.

Que l'environnement ne soit pas une valeur "marchande" au même sens qu'une automobile, un moulin à café, ou n'importe quel objet, n'empêche que les problèmes d'"efficacité" y sont aussi importants que pour n'importe quelle autre production. Toute ressource consacrée à améliorer la qualité de l'eau consommée, ou de l'air respiré, est une ressource qui fait

défaut pour la production d'autres biens . Comme tout bien marchand, la lutte contre les pollutions ou pour l'amélioration de l'environnement a un "coût d'opportunité". C'est la présence de ce "coût d'opportunité" qui crée le problème "économique". L'intérêt de la collectivité est de gérer l'ensemble de ses ressources de la manière la plus "efficace". Cela concerne autant les ressources affectées à l'amélioration de l'environnement ou à la dépollution que n'importe quelle autre. Seuls ceux qui font passer "Mère Nature" avant l'homme lui-même peuvent soutenir le contraire. Leur attitude est une réminiscence des conceptions globalisantes et totalisantes qui font de l'homme non pas une valeur "en soi" (comme dans la tradition judéo-chrétienne), mais seulement le rouage d'un Tout qui le dépasse (la "Nature" de rites païens empruntés aux traditions indo-européennes).

L'"efficacité" requiert que deux conditions soient remplies. D'abord, que les biens et services produits le soient en rapport avec l'échelle relative des besoins tels que "subjectivement" ressentis par les individus. Ensuite, que les moyens de production utilisés à cette fin soient gérés de la manière la plus économe possible. Exprimé en termes mathématiques, l'"efficacité" est atteinte lorsque l'"égalité marginale" procurée à chacun par les biens et services consommés individuellement est la même pour tous, et que de même les ressources affectées à la production le sont de telle façon que le "coût marginal" de production de chaque bien et service est identique.

"Obligation de moyens" ou "obligation de résultat" ?

Revenons à l'exemple des "pluies acides". Admettons la légitimité des méthodes réglementaires adoptées par les autorités publiques. L'Etat peut agir de deux façons. Il peut se contenter de fixer des normes de rejets, dont le respect est contrôlé par un corps de fonctionnaires. Tout manquement à la norme donne lieu à des sanctions administratives, ou même (pourquoi pas, si le législateur en décide ainsi) pénales. Dans ce cas, l'intervention de l'Etat se fait par la création d'une "obligation de résultat".

L'Etat peut aller plus loin dans la contrainte et imposer aux industriels de réduire leurs rejets polluants en s'équipant de "la meilleure technologie disponible". C'est l'action par la création d'une "obligation de moyen", caractéristique de la législation américaine. Dans l'exemple des pluies acides, cela signifie par exemple que l'administration U.S. impose aux centrales électriques fonctionnant au charbon de réduire leurs émissions de sulfure-dioxine par l'installation d'équipements spécifiques de filtrage.

Une telle forme d'action présente un défaut caractéristique. Toutes les usines, et dans les usines tous les points d'émission, sont traités de la même manière et doivent respecter les mêmes obligations. Or, en réalité, les

conditions techniques ne sont jamais exactement les memes d'une usine à l'autre, ou meme, dans chaque usine, d'un atelier à l'autre. Au début, quand on commence à réduire les pollutions, ce ne sont pas toujours les grands équipements qui obtiennent les résultats les plus spectaculaires, mais souvent des ajustements particuliers et locaux, qui varient selon l'âge et le type des installations, les qualifications de la main-d'oeuvre, l'inventivité et le degré d'initiative des techniciens, la liberté de manoeuvre des dirigeants, etc...

Résultat : toutes choses égales d'ailleurs, le "coût marginal" nécessaire pour obtenir la même réduction de la quantité de matières polluantes rejetées dans l'air, n'est pas partout identique, et aucun mécanisme incitatif ne joue qui pousserait progressivement à leur égalisation par alignement sur les coûts les plus bas des usines les plus performantes.

En n'en tenant pas compte, en imposant à tous les points de rejets la même dépense, l'"obligation de moyens" de la législation américaine s'éloigne des conditions nécessaires au respect de la règle de l'efficience économique. Le même effort quantitatif de dépollution revient plus cher que si les institutions autorisaient davantage de souplesse. Cette uniformité n'encourage pas les ingénieurs et les directions d'usine à rechercher les moyens de dépollution les moins coûteux, parceque localement les mieux adaptés. Une telle règle est un frein à la mise au point de procédés de

dépollution plus performants. Elle ralentit le progrès des techniques de dépollution.

L'action par normes imposant une obligation particulière de résultat a économiquement plus de sens. Par exemple, l'administration exige que les rejets des cheminées des centrales électriques à charbon ne dépassent pas la dose d'un demi-kilog de sulfure-dioxine par million Btus.

Cette technique a sur la précédente un avantage. Elle laisse chaque usine libre de choisir sa technologie, pour autant que la norme finale est respectée. Chaque entreprise s'efforcera d'atteindre la norme en trouvant pour chacun de ses points de rejets l'ajustement technique ou technologique le moins coûteux.

Cependant, elle présente encore un inconvénient économique non négligeable. Elle ne tient pas compte des différences de coûts existant entre usines, ou même entre points de rejets au sein d'une même usine.

Résultat : un prix plus élevé pour les consommateurs et les contribuables

Par exemple, supposons que le coût marginal de l'usine A pour se mettre en conformité avec la norme d'un demi-kilog de sulfure dioxine par million Btu soit, par demi-kilog, de 2.50

F alors qu'il est de 5 F pour l'usine B. IL en résulte qu'autoriser l'usine B à rejeter dans l'atmosphère une tonne de polluant de plus lui permettra par exemple de faire une économie de 20 000 F , alors que réduire sa pollution d'une tonne de plus ne coûtera à l'usine A que 10 000 F.

Dans ce cas, il serait économiquement meilleur que, au lieu d'imposer aux deux usines de respecter la même norme, la norme autorisée à A soit réduite d'une tonne alors que celle de B serait augmentée d'une tonne. Le volume total de polluants rejetés dans l'atmosphère serait le même, mais pour un coût marginal total inférieur de 10 000 F. La même réduction des rejets serait atteinte pour un prix moindre.

Tant que la législation impose à toutes les sources de rejet l'obligation de respecter les mêmes normes physiques, indépendamment de leurs coûts, il est impossible de réaliser de telles économies.

C'est pour répondre à ce problème que les économistes réfléchissent de plus en plus à la possibilité d'organiser des marchés où les industriels seraient autorisés à échanger leurs "droits".

Ces deux formes de réglementation partagent toutefois un même inconvénient.

Il se peut que la méthode économique la plus performante pour réduire le volume final des rejets d'une industrie soit en définitive d'agir non pas au niveau des usines de production, mais au niveau de la consommation finale. Par

exemple, il se peut qu'inciter les ménages à moins tirer sur le réseau électrique, et à développer leurs propres moyens de génération domestique, permette d'atteindre les mêmes objectifs en coûtant finalement moins cher. Or, dans les deux cas, ce problème n'est pas pris en compte. Le résultat est que les objectifs de dépollution fixés par l'administration seront atteints pour un prix de l'électricité au consommateur plus élevé que ce qui pourrait être atteint si on se préoccupait davantage d'inciter les ménages à consommer moins d'électricité d'origine industrielle.

Quel qu'il soit, le système n'est pas "optimal". Des gaspillages subsistent qui pourraient être éliminés par une politique de réglementation plus souple.

Le prix que la collectivité paie pour obtenir un air moins pollué est plus élevé qu'il pourrait être dans d'autres conditions institutionnelles.