

Chapitre 6 :

LE PRINCIPE DES "MARCHES DE DROITS"

La seconde leçon est que, si réglementation il doit y avoir, il est important que les "droits" qui en résultent soient rendus librement négociables, et servent de support à l'émergence de nouveaux "marchés".

La conclusion de l'économiste n'est pas de suggérer que, d'un coup de baguette magique, il serait possible de réintroduire partout des procédures de marché rendant superflue toute intervention réglementaire des pouvoirs publics. Sa démonstration vise principalement les politiques de protection de l'environnement et de lutte contre les pollutions fondées sur des principes de commandement administratif. Il démontre qu'elles imposent à la collectivité un "coût social" inutilement élevé, qui pourrait être considérablement réduit.

Comment ? En cessant de prendre pour pétition de principe que l'environnement est un domaine par définition rebelle à toute forme de privatisation et d'échange marchand, et étranger à toute considération d'efficacité économique.

Continuons avec l'exemple des "pluies acides". Ce qui précède conduit à définir trois conditions d'efficacité pour une norme publique . Il faut : 1/ qu'elle soit conçue de manière à laisser aux firmes et activités qui y sont soumises une très grande liberté de choix technologique; 2/ qu'un mécanisme répartisse l'effort de dépollution entre les entreprises de manière à égaliser les coûts marginaux de réduction des rejets ; 3/ que les consommateurs ne soient pas oubliés, et qu'ils soient au moins autant incités à réduire leurs consommations de produits dont la fabrication est un facteur conséquent de pollution.

La première étape consiste à bien définir les "droits" de chacun.

Comment définir les "droits" : l'exemple des "pluies acides"

Il est désormais reconnu que les pluies acides qui affectent essentiellement la région nord-est des Etats-Unis trouvent aux trois-quarts leur origine dans les émissions de sulfure-dioxine en provenance des états voisins. L'industrie électrique est en gros responsable des trois-quarts de ces rejets. Le reste provient des émissions d'oxides de nitrogène, et des activités d'autres industries.

Le gouvernement américain (à tort ou à raison, c'est une autre question) s'est fixé un objectif ambitieux. Réduire de moitié les émissions de sulfure-dioxine dans l'atmosphère, au rythme de 10 millions de tonnes de rejets en moins chaque année (dont un peu plus de 6 millions devront venir des efforts de dépollution de l'industrie électrique). Ces chiffres correspondent en quelque sorte à une sorte de "juste milieu" entre les exigences formulées par les représentants des populations des états sinistrés, et les "droits" dont l'industrie s'estimait légitimement "propriétaire".

Dire que le volume total des rejets doit diminuer de dix millions de tonnes chaque année revient à reconnaître à l'industrie le "droit" de rejeter dans l'atmosphère un volume d'émission égal au chiffre de l'année précédente moins dix millions.

Le problème est alors de répartir ces "droits" entre les différentes sources individuelles d'émission. Ceci peut être fait simplement en accordant à chaque source de pollution identifiable un "droit" ou "quota d'émission" calculé par référence à une année de base. Si une entreprise, lors de l'année de référence, était responsable de 5 % du volume total des rejets enregistrés cette année là, elle conservera à l'avenir le "droit" de rejeter chaque année un volume maximum de sulfure dioxine égal à 5 % du total autorisé.

Une fois ces droits individuels reconnus, reste la question de ce que les titulaires de ces "droits à polluer"

peuvent en faire. Par exemple, peut-on admettre qu'ils soient librement "transférables", et donc négociables ? Doit-on leur accorder les mêmes prérogatives et protections qu'à tout autre "droit de propriété" ?

La réponse de l'économiste est sans ambiguïté. Il ne sert à rien de créer des "droits" si leur "propriétaire" ne peut rien en faire. Une fois attribués, les "droits" doivent être librement négociables. Aucune restriction ne doit être placée sur leur libre disposition. Chaque entreprise doit être libre d'utiliser elle-même les "droits" dont la loi lui reconnaît la propriété, ou de les revendre à un autre utilisateur.

Une fois attribués, les "droits" doivent être librement négociables

Cette liberté de revente est essentielle. Rappelons-nous l'exemple cité plus haut. S'il en coûte deux fois plus cher à l'usine X qu'à l'usine Y de réduire d'une tonne ses rejets, l'intérêt de tous est que l'usine Y double son effort de réduction de sa pollution et revende à X l'excès de "droit à polluer" auquel elle a droit mais dont elle n'a plus l'usage puisqu'elle a réduit ses rejets d'une part plus grande que ce qui lui était légalement imposé. X ne consentira à cet effort

que si ses dirigeants ont l'espoir de revendre à Y leur surplus de "droits" à un prix au moins égal à ce que cet effort supplémentaire de dépollution leur coûtera. Et Y ne sera intéressé à racheter cette part de "droits" que si le prix payé est inférieur au coût qu'il lui faudrait supporter pour atteindre les objectifs de réduction de rejets imposés par son "quota" d'origine.

Cette situation crée des opportunités d'échange avantageuses pour les deux parties; mais aussi pour la collectivité en ce sens que, là où ces échanges sont autorisés, les ressources consacrées à l'effort de dépollution seront en priorité orientées vers les sites et les activités où il en coûte le moins cher de réduire le volume des rejets d'un même montant.

La généralisation de ces possibilités d'échange crée un "marché" où des prix vont apparaître. Les entreprises qui ont les coûts de dépollution les plus bas se feront concurrence pour revendre leurs excédents de "droits" aux firmes qui, elles, encourent au contraire les coûts les plus élevés. Progressivement on assiste à un mouvement d'égalisation des coûts marginaux pour le traitement des rejets.

Cela dit, la liberté de revente signifie qu'il n'y a pas que des industriels qui pourront "racheter" ses droits. On peut très bien imaginer que les pouvoirs publics des régions les plus contaminées, ou bien même des organisations privées, interviennent sur le marché, rachètent des "droits", en gèlent

l'usage, et réduisent ainsi la part totale de "droits d'émission" disponibles pour les industries polluantes au-delà des objectifs légaux.

Ces interventions extérieures à l'industrie feront monter le prix des droits d'émission, mais ne perturberont pas le mécanisme d'égalisation des coûts marginaux.

Par ailleurs, un autre avantage d'un tel marché est qu'il respecte la troisième condition d'efficience définie plus haut. Si les prix des droits d'émission montent, les entreprises d'électricité encourageront leurs clients à développer leurs propres efforts de conservation d'énergie de manière à dégager un supplément de droits excédentaires négociables. Les consommateurs autant que les industriels seront incités à modifier leurs comportements et à adopter des modes de vie aux conséquences moins polluantes pour l'atmosphère.

La libre négociabilité permet de réaliser des économies de l'ordre de 50 %

Des études ont été faites aux Etats-Unis pour chiffrer l'ampleur des avantages économiques qui résulteraient du développement de tels marchés. Leurs résultats sont particulièrement édifiants. Elles montrent que, même dans le

cas où les possibilités de transfert seraient limitées aux seules limites de l'industrie électrique (les "droits d'émission" pourraient être négociés entre firmes électriques, mais non pas être revendus à des firmes d'autres secteurs d'activité), les économies de coûts qui en résulteraient seraient de l'ordre de 50 % - pour les mêmes objectifs quantitatifs de dépollution.

Ces études comparent les réactions des entreprises face à deux systèmes de réglementation. Le premier impose à chaque source d'émission individuelle (chaque cheminée) de respecter une norme quantitative fixée à 1,2 livre de rejets de sulfure d'oxyde par million de Btu (ce chiffre étant celui qui, appliqué à toutes les sources principales d'émission de sulfure d'oxyde dans le pays, permet de respecter les objectifs quantitatifs globaux fixés par la législation). Le second attribue à chaque entreprise un quota de "droits d'émission", avec liberté de les répartir entre les différentes sources d'émission individuelles internes à l'entreprise, selon l'arrangement qu'elles jugent financièrement le plus approprié. Aucun échange externe n'est envisagé. Mais comme il s'agit essentiellement de très grandes entreprises, la possibilité d'échanges "internes" est déjà un changement considérable.

Trois techniques de réduction des rejets sont envisagées : 1/ le filtrage, très coûteux en investissements (230 à 550 \$ par kilowatt), mais aussi en coûts de maintenance; 2/ le

recours à des sources d'énergie moins polluantes (charbons à faible teneur en soufre, mais qui coûtent évidemment plus cher); 3/ repenser l'ordre de mise en marche des centrales appelées de manière à minimiser non plus les coûts de fonctionnement, mais le volume des émissions gazeuses.

Les études réalisées aux Etats-Unis montrent que lorsqu'il y a obligation quantitative de résultat, l'effort d'investissement des entreprises est principalement orienté vers l'équipement d'installations de filtrage (la solution la plus coûteuse). Lorsqu'on introduit de larges possibilités de flexibilité interne, les entreprises orientent davantage leurs efforts vers la substitution de sources d'énergie moins polluantes et la modification de leurs systèmes internes de gestion des centrales.

Conditions de mise en place

Le principe de "marchés de droits" est simple. Sa mise en oeuvre en revanche n'est pas nécessairement évidente.

Une fois résolu le problème de la définition des "droits" (la quote-part d'un volume global d'émission autorisé par référence à une année de base), reste la question de la définition du marché lui-même. Doivent être résolues des questions telles que : 1/ le type de "droits" qui peuvent être

librement échangés (le marché est-il limité à l'échange de droits portant sur l'émission d'un seul type de polluant - la sulfure-dioxine par exemple -, ou bien peut-il être élargi à des échanges où des droits d'émission concernant un certain type de polluant pourront être échangés contre des droits applicables à d'autres polluants ?); 2/ les intervenants autorisés à, entrer sur le marché (les échanges seront-ils limités à des arrangements industriels internes, élargis aux seules firmes d'un même secteur, ou bien étendus à toutes les entreprises de toute industrie ?); enfin 3/ la localisation géographique des marchés.

La question de la localisation géographique du marché est essentielle dans la mesure où les pollutions atmosphériques ne connaissent pas de frontières, mais n'affectent pas non plus tout le monde de la même façon.

La solution qui, dans le cas des "pluies acides", est généralement retenue est la suivante.

Le territoire serait partagé en un certain nombre de sites aux caractéristiques atmosphériques relativement homogènes, et surveillés par un observatoire. Chaque entreprise pourrait racheter (ou vendre) des "droits" à un autre entreprise située dans le même site, ou dans un autre site. Mais l'échange serait soumis à la contrainte qu'il ne peut en aucun cas conduire à accroître le taux de pollution d'aucun des sites concernés par les rejets de l'une ou de l'autre entreprise.

Ainsi si une entreprise désire implanter une nouvelle usine dans un site donné, il lui faudra non seulement trouver la contrepartie en "droits d'émission" disponibles dans le site où elle s'implante, mais également acheter à des entreprises localisées dans les sites voisins des "droits d'émission" correspondant à la probabilité de pollution supplémentaire qu'elle risque d'y causer.

Un tel système n'est certainement pas facile à mettre sur pieds, ni à administrer. Il suppose l'existence d'une carte atmosphérique détaillée s'appuyant sur la présence d'un grand nombre d'observatoires bien équipés. Les itinéraires probables de pollution doivent, pour chaque type de polluant, être identifiés (en mettant par exemple au point des techniques de marquage des effluents gazeux par isotopes). Il faut enfin mettre en place un système complexe d'enregistrement et d'actualisation des "permis", analogue à ce que le service du cadastre est pour les transactions foncières et immobilières. Reste également le problème de la surveillance et de la détection des fraudes, ainsi que celui de leur sanction (par des actes administratifs, ou par plainte auprès des tribunaux).

Tout cela n'est peut être pas encore réalisable aujourd'hui. La pollution atmosphérique implique des phénomènes complexes encore mal connus. En dehors de cas relativement moins complexes où un phénomène atmosphérique est principalement lié à une source massive et presque exclusive

de pollution (comme c'est actuellement le cas, pense-t-on, des "pluies acides"), nous ne connaissons pas grand chose des situations où interviennent simultanément plusieurs sources différentes de polluants.

Un long processus d'évolution juridique

Rien n'empêche cependant de commencer par des débuts modestes. Autoriser d'abord les entreprises à procéder à des compensations entre sources d'émission d'un même polluant situées dans un même site industriel. Puis des échanges entre usines appartenant à une même firme, mais localisées dans des lieux différents. Enfin entre firmes différentes, d'abord localisées dans des sites proches, puis plus éloignés.

On oublie souvent qu'il a fallu plusieurs siècles pour voir émerger tous les concepts qui, aujourd'hui, permettent juridiquement de définir la propriété d'un champ ou d'une maison. Cela ne s'est pas fait en un jour, et a exigé un long processus d'évolution des concepts juridiques.

Admettre progressivement de nouvelles possibilités d'échange permettra d'obtenir des résultats économiquement plus efficaces. En même temps, l'expérience acquise à chaque étape favorisera l'accumulation de données et de toute une expérience rendant un jour possible le passage à un marché

d'échanges plus large. Jusqu'au jour où l'accroissement considérable du nombre d'échanges rendus possibles fera que le marché des "droits d'émission" ressemblera de plus en plus à ce qui fait la spécificité d'un marché évolué, tel que nous le connaissons dans le domaine des biens "marchands".

Même si cela prendra beaucoup de temps, rien n'interdit à priori de songer à de telles possibilités. La seule condition est que le système réglementaire mis en place soit suffisamment souple pour ne pas fermer définitivement la porte à ce genre d'évolution.