

Chapitre 4 :

DECENTRALISATION CONTRE UNIFORMISATION DES NORMES

Troisième leçon : s'il n'est pas possible de dépouiller l'Etat de toute prérogative réglementaire, il est indispensable que ces pouvoirs soient autant que possible dévolus aux échelons politiques et administratifs les plus décentralisés. L'environnement et la pollution sont des domaines où les pouvoirs d'un gouvernement fédéral (européen par exemple) doivent rester des plus réduits.

Prenons l'exemple d'une fédération regroupant deux états A et B; Admettons qu'il n'y ait que deux formes sensibles de pollution, X et Y.

De multiples combinaisons sont possibles : 1. le polluant X a sa source en A et ne pollue que les habitants du pays A (cette définition s'applique par exemple aux nuisances de bruit); 2. l'origine du polluant X se situe en A mais la pollution affecte surtout les populations du pays B (exemple de la pollution d'une rivière survenant juste en amont de la frontière entre A et B); 3. X a sa source en A mais affecte aussi bien les habitants de B que de A (pollutions

atmosphériques véhiculées par les vents); 4. on trouve des pollutions X autant en B qu'en A, mais ces pollutions sont locales et ne traversent pas les frontières; 5. les sources de pollution X sont situées aussi bien en B qu'en A, et leurs effets s'additionnent des deux côtés de la frontière.

Ajouter une seconde source de pollution Y accroît encore la complexité des combinaisons possibles. Suivant que les deux polluants font simultanément sentir leurs effets dans les deux pays, ou qu'il n'y en a qu'un seul qui passe les frontières, les solutions institutionnelles les mieux appropriées seront différentes. Si X et Y se mélangent pour donner naissance à des effets secondaires qui affectent les populations de A et de B d'une manière différenciée, les problèmes juridictionnels seront encore plus difficiles.

Pour mieux tenir compte de la diversité des préférences locales

L'analyse économique permet toutefois de dégager quelques principes.

Le premier, et le plus important, est que le pouvoir de réglementer et d'imposer des normes doit être distribué de telle sorte que les décisions prises reflètent autant que possible la structure des préférences de ceux qui vivent dans chacun des états.

Par exemple, il se peut que les habitants de A soient plutôt plus âgés que ceux de B. Ils sont plus sensibles aux risques cardiaques que des teneurs élevées en monoxides de carbone aggravent. En revanche, ils ne se sentent guère concernés par les risques de malformation génétique que la pollution risque d'engendrer chez les nouveaux nés; ni par l'aggravation des maladies de peau provoquées par la présence dans l'eau de concentrations trop fortes de trihalométhanes. En revanche, la population de B, composée d'une plus forte proportion de gens jeunes et robustes, est davantage préoccupée par ces deux derniers risques.

Admettons qu'aucune pollution ne déborde sur le pays voisin. Les gens de A voteront pour une politique qui vise davantage à réduire la teneur de l'air en monoxides de carbone et beaucoup moins à éliminer les trihalométhanes. Dans le pays B, ce sera l'inverse. La politique de chaque pays reflètera en priorité les préférences de ses habitants. Les ressources consacrées à dépolluer seront en priorité orientées vers les domaines d'action où leur valeur ajoutée sera la plus grande.

Il restera toujours des gens qui, en A, auraient préféré le choix inverse. De même en B. Si leur préférence pour l'autre choix est vraiment très grande, il leur reste la solution de passer de l'autre côté de la frontière.

Maintenant supposons que l'environnement soit géré par un ministère fédéral. Il peut se contenter de reprendre à son compte les normes locales déjà adoptées. Dans ce cas seulement

son existence se justifie uniquement par les économies d'échelle qu'il permet de réaliser au niveau du contrôle de l'application des normes et de leur sanction. Il se peut aussi que des économies d'échelle justifient la création d'observatoires fédéraux chargés de collecter des données.

Malheureusement il y a peu de chances qu'une autorité fédérale limite ainsi son activité. Divers facteurs la pousseront à substituer des normes fédérales harmonisées aux anciennes normes locales.

#### Les facteurs qui poussent à l'uniformisation des normes

D'abord l'administration fédérale aura naturellement tendance à interpréter son mandat de manière extensive. Elle se voudra l'interprète de toutes les populations qui se sentent à un titre ou à un autre menacées par une pollution. Elle ne se limitera pas à protéger les gens âgés contre les dangers des monoxides de carbone, ni les jeunes contre le risque de voir naître des bébés difformes. Elle voudra en faire autant pour les deux, comme pour tous les autres. Un tel état d'esprit pousse à la production de normes fédérales uniques.

Ce résultat est d'autant plus probable que l'administration fédérale ne dispose d'aucun moyen pour

évaluer le coût social de l'uniformisation. Elle ne dispose en général d'aucun moyen d'évaluer les retombées locales de ses actions.

A cela s'ajoute le jeu inévitable des groupes d'intérêt.

Admettons que la richesse du pays A tienne principalement à la présence d'une industrie X en concurrence avec d'autres firmes fabricant les mêmes produits en B. Cette industrie émet dans l'atmosphère des particules chimiques nocives pour la santé. Mais il s'avère que la population de A y résiste mieux que les habitants de B; ou, tout simplement, qu'elle y est moins sensible.

Si chaque état reste souverain pour les questions d'environnement, les normes et arrangements institutionnels qui seront adoptés de part et d'autre de la frontière seront différents. Les coûts que la législation de A imposera aux firmes de ce pays seront inférieurs à ceux résultant des normes adoptées en B. Ce qui pénalisera les firmes de B par rapport à la concurrence.

Les entreprises de B réagiront en faisant pression sur les autorités fédérales pour qu'elles unifient la législation et imposent aux entreprises de A des normes de prévention au moins aussi sévères que celles qui leur sont appliquées. Ces aspects mercantiles ne seront jamais évoqués. On préférera invoquer des motifs plus strictement humanitaires : par exemple, le besoin de mieux protéger les habitants de A contre la pollution de ses industries traditionnelles. Mais en

réalité, il s'agit de protéger l'industrie du pays B en incitant le gouvernement fédéral à se comporter comme l'agent d'un cartel industriel.

L'harmonisation des normes répond à une logique protectionniste et malthusienne

L'industrie du pays A se verra contrainte d'investir dans la réduction de ses rejets polluants plus de ressources que ses habitants directement exposés à ses pollutions ne sont spontanément désireux d'y consacrer. C'est un gaspillage car des ressources y seront immobilisées qui auraient été mieux utilisées ailleurs. L'industrie A produira moins, ses prix seront plus élevés, les habitants de A seront moins riches en conséquence de l'obligation qui leur est désormais imposée de respirer un air plus pur que celui qu'ils auraient volontairement accepté.

Imaginons maintenant que l'économie du pays B soit elle aussi dominée par une industrie Y à la pollution de laquelle les habitants de B sont moins sensibles que ceux de A. Le même jeu se déroulera, mais dans l'autre sens. Les entreprises concurrentes du pays A chercheront à obtenir de leurs députés au Parlement fédéral que leurs normes plus strictes soient étendues aux entreprises de B. Pour avoir davantage de chances

d'aboutir, leurs représentants prendront contact avec les représentants des entreprises de B fabricant le produit X et leur apporteront leur soutien, en échange de leur concours pour le succès de leurs propres démarches. Résultat de cet échange de services : la généralisation de normes uniques pour toute l'industrie. (Il serait bon ici d'analyser le processus qui a conduit par exemple à la généralisation du Pot catalytique sur le marché européen).

L'unification des normes conduit à imposer des standards de qualité supérieurs à ceux que justifieraient les préférences des populations locales. Mais le mécanisme peut également fonctionner dans l'autre sens. Il suffit d'imaginer que les propriétaires de l'industrie qui fait la force économique de B résident habituellement en A, et sont plutôt plus sensibles aux mêmes préférences que la population de ce pays.

Dernier facteur : la concurrence que les états-membres d'un marché unique se livrent pour attirer les investissements industriels, mais aussi influence les déplacements de population.

Les pays dont les normes seront le moins en accord avec les préférence de leur population auront tendance à perdre des habitants. Cette "évasion" fiscale représente une perte pour le pouvoir en place. Une façon de contrer ce désagrément est de faire pression sur le pouvoir central pour obtenir l'extension à tous les états membres des mêmes standards de qualité.

Comme en matière économique ou industrielle, l'harmonisation des normes répond à une logique de cartel foncièrement protectionniste et malthusienne, où se retrouvent complices des intérêts bureaucratiques, industriels, et politiques. Et c'est l'administration centrale responsable du problème qui sert généralement d'agent organisateur du cartel.

Un frein à la mise au point de nouvelles technologies plus performantes

Cette logique uniformisatrice entraîne une série de coûts économiques et sociaux.

1. Les préférences spécifiques des populations locales ne sont désormais plus prises en compte.

2. L'harmonisation freine le mouvement d'allocation des ressources vers leurs utilisations économiques les plus efficaces. Une norme unique de qualité de l'air ou de l'eau prive les entreprises dont les coûts de dépollution sont les plus élevés de la possibilité d'émigrer vers les régions où les préférences locales s'accommoderaient mieux de leurs pollutions. A l'inverse, de telles dispositions pénalisent les citoyens qui seraient désireux d'émigrer vers des régions où les normes de pollution seraient plus strictes.

3. L'unification des normes entraîne d'importantes

gaspillages. Des populations plus nombreuses que ce n'était le cas auparavant sont désormais contraintes de s'accomoder de standards de qualité supérieurs ou inférieurs à ce qu'ils auraient choisi précédemment par l'intermédiaire de leurs institutions politiques. Il en résulte des coûts de production industriels globalement plus élevés, mais aussi des conditions de santé détériorées là où l'uniformisation conduit à un relâchement des normes par rapport au passé.

4. Lorsqu'il y a des "externalités", la concurrence entre états et juridictions politiques ou administratives joue un rôle essentiel pour évaluer les préférences des populations et donner un prix aux biens environnementaux. Il est en effet bien connu qu'en présence d'"externalités" et de "biens collectifs", les individus ont intérêt à adopter une stratégie de dissimulation de leurs véritables préférences. Cette dissimulation est l'une des raisons de la défaillance du marché à résoudre les problèmes d'allocation de "biens publics". Il est impossible de faire émerger un prix qui fasse circuler une information fiable et significative. Dans ces circonstances, la libre concurrence entre juridictions, sanctionnée par des flux migratoires d'entreprises et de gens, est la seule forme d'information susceptible de donner des indications sur les préférences relatives des populations, et la valeur qu'elles accordent à la production de "biens environnementaux". Cette information est très imparfaite. Mais, à défaut, c'est la seule dont on puisse disposer. Donc mieux vaut autant ne pas s'en priver.

5. Finalement, la mise en place de normes et d'objectifs environnementaux partout identiques ralentit la découverte, la mise au point, et l'expérimentation de nouvelles technologies ou politiques de dépollution. A l'inverse, la décentralisation des responsabilités s'accompagne d'une diversité plus grande d'expérimentation, et génère plus rapidement davantage d'information?

Tout ceci signifie qu'en matière d'environnement et de pollution, ce sont les autorités politiques et administratives les plus décentralisées, les plus proches de la population qui devraient être investies de l'autorité législative ou réglementaire la plus large.

Bien sûr, le niveau de juridiction approprié dépend de la nature des "externalités" traitées. Mais le principe est que la juridiction la plus décentralisée doit bénéficier en toutes circonstances, et toutes choses égales d'ailleurs, de la préférence.

Si un lac se trouve entièrement inclus dans la juridiction d'une ville riveraine, c'est à cette municipalité que doit revenir le contrôle et les décisions concernant le choix de la qualité des eaux. Si un lac est partagé entre plusieurs juridictions municipales, c'est à leur association, matérialisée par un syndicat intercommunal d'en assurer la gestion.

Si un facteur polluant est commun à plusieurs municipalités voisines, mais s'il est démontré que ses effets

physiques restent localement circonscrits, c'est à chaque municipalité d'assurer la pleine responsabilité du contrôle.

Si au contraire les pollutions débordent, et qu'il est possible d'identifier avec une précision suffisante les itinéraires de leurs flux, c'est aux municipalités (ou à des associations régionales) de former une juridiction spécifique chargée de la gestion du problème.

La règle doit être celle de la subsidiarité.

Le principe de "subsidiarité" est toujours un gage de plus grande efficacité économique

Ce principe de décentralisation se voit cependant régulièrement opposé un certain nombre d'objections, concernant par exemple les conflits susceptibles d'apparaître entre juridictions locales "souveraines".

L'opinion dominante est que c'est précisément le rôle de l'Etat et de sa tutelle réglementaire que d'y apporter une solution.

C'est une solution, mais ce n'est pas la seule. L'autre consisterait à appliquer aux conflits interjuridictionnels des principes de responsabilité judiciaire analogues à ceux de pratique courante dans les conflits entre personnes physiques ou morales.

La centralisation réglementaire permet d'internaliser les conflits. Mais à quels coûts ? Les solutions centralisées ne tiennent aucun compte des échelles de préférences locales. Nourries à partir de chiffres et de "moyennes" nationales, elles n'ont aucun moyen d'intégrer les facteurs d'efficience économique.

La centralisation et l'uniformisation des normes font perdre toute la richesse d'une expérimentation décentralisée.

De même, le règlement administratif des conflits est un appauvrissement par rapport à l'apport des procédures de type judiciaire. Les juges sont moins directement sensibles aux pressions tyranniques de l'"opinion publique" et de ceux qui s'autodésignent comme ses représentants privilégiés. Dans les pays où il est pratiqué le caractère contradictoire des débats renforce le poids relatif des intérêts réellement en cause, au détriment de la politisation.

Qu'un modèle de décision décentralisé ne soit pas parfait, est une évidence. Mais cela ne suffit pas à justifier le regroupement des pouvoirs réglementaires au sein de vastes autorités nationales ou fédérales.

Pour les économistes qui étudient les modes de décision publiques, leurs inconvénients et leurs avantages, l'application stricte du principe de subsidiarité est toujours un gage de plus grande "efficience" dans la satisfaction des besoins et l'usage des ressources de la collectivité.

Ce jugement est tout aussi valable pour les problèmes de pollution et d'environnement.