

Tout sauf l'instrumentation pigouvienne !

Economie politique de l'inefficacité des politiques environnementales

D. Bureau

Résumé

A l'encontre de l'analyse économique « pigouvienne », qui prescrit la mise en place d'un signal-prix d'application générale reflétant les coûts sociaux des nuisances, les politiques environnementales recourent beaucoup plus, outre aux instruments réglementaires de type « *command and control* », à des subventions très ciblées sur des technologies particulières et à d'autres instruments non conventionnels, tels que l'introduction d'objectifs verts dans les marchés publics. Lorsque ces instruments se substituent *in fine* à l'introduction de prix écologiques, les prix « fictifs » sous-jacents apparaissent extrêmement élevés.

Globalement, les politiques correspondantes sont doublement inefficaces, en termes de réduction des pollutions et de moyens mis en œuvre. Ceci conduit à s'interroger sur les raisons qui conduisent à de tels choix d'instruments, et, plus précisément, à la configuration marquée par les quatre caractéristiques suivantes:

- un recours *fréquent* à des instruments non conventionnels, différenciés et ciblés ;
- dont le champ ne couvre que *partiellement* les émissions considérées ;
- mais avec, dans les secteurs « subventionnés », des *prix implicites environnementaux très élevés* ;
- dans un contexte marqué par l'absence concomitante, ou la *quasi-absence*, de *tarification générale des nuisances* considérées.

Dans le cadre d'un modèle à la « Maskin-Tirole » (2004) de démocratie représentative, ce type de configuration peut en fait émerger rationnellement (ie comme équilibre du processus de décision), sans « capture » directe de la décision publique. Le contexte correspondant serait celui où des « décideurs », fortement intéressés à la reconduction de leur mandat, sont contraints de prendre en compte les enjeux environnementaux, sous le contrôle d'une information donnée au public essentiellement fournie par certaines « éco-industries ».

L'analyse de ce type de situation dans un contexte classique de décision mais aussi dans un contexte de « précaution » (aversion à l'ambiguïté) permet d'identifier différentes pistes pour améliorer la gouvernance des politiques environnementales, dans un contexte où l'essor des éco-industries est heureux et nécessaire, mais où le public doit de ce fait être mieux informé, et de manière indépendante, sur les politiques mises en œuvre.

Résumé long non technique

Dans leur note au Conseil d'analyse économique sur l'efficacité de la commande publique, Saussier et Tirole (2015) émettent un jugement très défavorable sur les clauses environnementales dans les marchés publics. Non seulement, ils pointent, par rapport à l'efficacité de l'achat public, le risque que de telles dispositions affaiblissent l'intensité de la concurrence et accroissent les possibilités de favoritisme. Mais ils en contestent plus fondamentalement le principe, du point de vue des politiques environnementales elles-mêmes.

A cet égard, ils rappellent que celles-ci devraient « corriger les défaillances de marché de manière globale et uniforme, pour être efficaces » et ajoutent « qu'il est incongru (...) de taxer à peine les émissions de carbone tout en incorporant des critères vagues de soutenabilité environnementale dans les marchés ». Cette prise de position a d'autant plus ému qu'il était bien perçu que la perspective ainsi ouverte dépassait le champ des marchés publics, l'alerte sur l'inefficacité de l'instrumentation des politiques environnementales étant de portée plus générale.

En effet, le recours à des instruments non conventionnels, privilégiant le soutien à des actions « positives » -tels que certificats d'économies, appels d'offres technologiquement ciblés, mécanismes de projets...-, plutôt que la responsabilisation aux dommages, apparaît très fréquent, y compris lorsque les instruments de tarification des dommages sont disponibles.

De plus, ces instruments se substituent à la mise en place des prix écologiques que recommanderait la théorie économique, plutôt qu'ils ne la complètent. En termes d'évaluation des politiques publiques, la question soulevée n'est donc pas de savoir si une certaine complexité d'instruments complémentaires pourrait se justifier, notamment par la multiplicité des externalités à considérer -ceci est incontestable-, mais de comprendre l'émergence de politiques environnementales, marquées par les quatre caractéristiques suivantes:

- le recours *fréquent* à des instruments non conventionnels, différenciés et ciblés ;
- ne couvrant que *partiellement* les émissions considérées ;
- associé, dans les secteurs « subventionnés », à des *prix implicites environnementaux très élevés* ;
- et l'absence concomitante, ou *quasi-absence*, de tarification générale des nuisances considérées.

Comment expliquer une telle configuration, très inefficace, en termes de réduction des pollutions et de moyens mis en œuvre? Par la méconnaissance, par les décideurs, des caractéristiques des émissions polluantes ou celle des principes pigouviens pour les politiques de l'environnement? Par la difficulté à mettre en œuvre les instruments économiques (écotaxes ou « *cap and trade* »), du fait des problèmes redistributifs ou de compétitivité à résoudre? Ces arguments ne sont pas convaincants.

Restent donc les arguments d'économie politique et de capture des régulations. A cet égard, Boyer et Laffont (1999) avaient pointé très tôt que les choix d'instruments des politiques environnementales, par exemple entre écotaxes et marchés de quotas, ne semblaient pas refléter une optimisation « à la Weitzman », mais plutôt des contraintes d'économie publique liées aux relations entre les choix politiques, l'inégal intérêt des citoyens pour l'environnement, et les rentes informationnelles dont disposent les industries polluantes sur

leurs coûts d'abattement. Ce qui nous intéresse ici est donc de voir comment ce type d'argument peut expliquer aussi l'émergence de la configuration repérée ci-dessus, étant observé que la « capture » de la décision publique par les industries polluantes n'est pas une explication suffisante dans ce cas.

Certes, l'actualité se charge de rappeler régulièrement la réalité de telles situations, qui expliquent bien que des niveaux de réglementation ou de fiscalité environnementale soient insuffisants, ou encore les exemptions dont bénéficient souvent certaines industries, en général particulièrement polluantes. Cependant, le développement d'instruments présentant les quatre caractéristiques mises en exergue ci-dessus ne semble pas en résulter, au moins directement. Et elle interpelle plutôt sur l'influence des industries bénéficiant des actions ciblées.

La capture éventuelle des processus de décision par certaines éco-industries vient en effet à l'esprit. Elle est effectivement de nature à expliquer le ciblage de l'intervention publique, ainsi que les niveaux élevés de subventions. Toutefois, une collusion directe et récurrente reste difficile à imaginer dès lors qu'il s'agit souvent de niches d'activités, pesant peu, intrinsèquement.

Cependant, l'influence de ces activités sur la nature des politiques mises en place peut être indirectement plus forte, si les citoyens dépendent de celles-ci pour être informés sur l'effectivité des politiques mises en place. Nous examinons donc comment la configuration incriminée peut alors émerger, sans devoir même supposer que les citoyens sont dupes sur les discours qui leur sont tenus quant à l'ambition environnementale des politiques mises en œuvre.

La première partie présente le modèle, qui distingue deux sources d'abattelements possibles : ceux directement réalisables par les industries polluantes ; et d'autres qu'ils achètent à des « éco-industries ». Ceci permet de contextualiser le problème. La seconde partie transpose à ce modèle l'analyse de Maskin et Tirole (2004) sur les vertus et limites des contraintes de réélection pour orienter les choix publics. Ce modèle est choisi parce que l'une des difficultés des politiques environnementales est justement leur complexité, qui rend difficile l'appréciation directe des citoyens sur l'efficacité des choix retenus par leurs représentants. L'analyse est aussi étendue aux situations de « précaution », les « nouveaux risques » constituant le domaine par excellence et particulièrement difficile des politiques environnementales. On envisagera donc aussi le cas où les citoyens doivent être supposés averses à l'ambiguïté,.

En conclusion, on examine les approches possibles pour résoudre ces problèmes et améliorer ainsi la gouvernance des politiques environnementales, dans un contexte où l'essor des éco-industries est heureux et nécessaire, mais où le public doit de ce fait être mieux informé, et de manière indépendante, sur les politiques mises en œuvre. Parmi les pistes: encadrement du recours à des instruments dits complémentaires, pour garantir qu'ils le soient effectivement ; obligations d'évaluation et d'explicitation des valeurs guidant les politiques, pour rendre plus difficile la « non-congruence » des décisions avec les préférences du public; transparence des conflits d'intérêts des acteurs participant à l'élaboration des politiques publiques, y compris pour les ONG, et, plus généralement, développement d'une information indépendante fiable sur les politiques environnementales.