

## « Droits à polluer » : où est le virage ?

• ARTICLE PARU DANS L'EDITION DU 27 Janvier 2000

CERTAINS commentateurs ont interprété le plan gouvernemental sur l'effet de serre comme un tournant de la politique française. Le gouvernement s'alignerait sur les Etats-Unis et se coucherait devant les industriels en se ralliant aux permis négociables, instruments jugés moralement scandaleux. Suivant ce dossier depuis une dizaine d'années, je souhaite expliquer pourquoi je ne partage pas ce jugement.

Je partirai des indignations morales suscitées par l'idée de « droits à polluer ». Puisque c'est à travers des échanges commerciaux que le carbone énergétique nous provient du monde entier sous forme de pétrole, de gaz ou de charbon pour être réparti entre les consommateurs, il faut se demander s'il existe une raison morale qui ferait obstacle à ce que des échanges commerciaux prennent part à la répartition des efforts de réduction des émissions.

Serait-ce donc que l'oxydation du carbone par la combustion transforme son statut métaphysique ? Malgré les inégalités et les risques géopolitiques, tous les pays de la planète trouvent aujourd'hui avantage à ce qu'existent des échanges internationaux de produits énergétiques et aucun gouvernement ne prône l'autarcie. Pour quelle raison morale faudrait-il interdire les échanges et imposer l'autarcie pour les efforts de réduction des émissions des gaz à effet de serre ? Les fameux « droits à polluer » font l'objet d'un contresens radical. C'est dès 1810 que la France a introduit de tels droits dans sa législation avec le décret relatif aux « manufactures et ateliers insalubres, incommodes ou dangereux », qui visait à limiter les nuisances de voisinage. Limiter des émissions sans les interdire, c'est définir du même coup des valeurs acceptables pour les émissions résiduelles, donc des « droits à polluer ».

Tous les instruments, hormis l'interdiction, procèdent ainsi. La novation récente consiste à rendre ces droits-limites transférables d'une entreprise à l'autre ou d'un pays à l'autre. Cela ne peut pas être fait sans précaution quand les dommages sont liés à la localisation des émissions ; mais cela ne présente aucun inconvénient environnemental lorsque les dommages en sont indépendants, ce qui est le cas du CO2 pour le climat.

Partant d'une situation d'accès libre à l'atmosphère et de droit illimité à polluer, les permis d'émission restreignent ce droit de façon à préserver ce bien commun qu'est le climat, qui n'est pas privatisé !

Rendre échangeables les permis ne change rien à cette réalité mais permet de réduire les coûts totaux dans une proportion qui peut être importante et de préserver la capacité d'adaptation de chaque pays face à une évolution incertaine de ses besoins et aux inflexions apportées par la vie démocratique : en France, il pourrait s'agir de s'abstraire de la dépendance vis-à-vis du tout-nucléaire ou de faire face à un conflit social majeur dans le transport routier de marchandises.

Depuis l'abandon, en 1992, du projet européen de taxe sur le carbone, la communauté internationale a suivi la voie des objectifs quantifiés par pays. Dès lors, il était prévisible, prévu et annoncé qu'on en viendrait aux permis négociables. Non par ralliement à une solution américaine, mais par simple souci de bonne gestion économique. C'est ainsi qu'à Kyoto, en 1997, parallèlement aux objectifs « légalement contraignants » fixés pour la période 2008-2012, le protocole a adopté des « mécanismes de flexibilité » qui, sous différentes formes, permettent le redéploiement des objectifs nationaux de réduction dont la définition initiale avait obéi à une logique toute politique. Est-il vrai que le gouvernement français a manifesté, toutes ces années, un refus des mécanismes de flexibilité et qu'il s'est soudainement aligné sur la position américaine ? Absolument pas. La position de la France définie en novembre 1997 en vue de Kyoto, après

arbitrage interministériel rendu sous l'autorité du premier ministre, était : pas d'opposition de principe aux permis négociables, mais les refuser au niveau international si les objectifs de réduction n'étaient pas assez ambitieux et si des garde-fous substantiels n'étaient pas mis en place pour éviter les dérives du système.

Le corps du plan gouvernemental ne repose pas sur les permis négociables, mais combine des mesures réglementaires, des aides financières et un nouveau volet fiscal étendant la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) aux consommations intermédiaires d'énergie. L'application mécanique et unilatérale de cette dernière mesure aurait posé un problème grave pour l'industrie lourde grande consommatrice d'énergie comme la sidérurgie, le ciment ou la chimie. Ces activités consomment beaucoup d'énergie non par insouciance ou gabegie, mais du fait de leur technologie de base.

Que devait-on faire ? Les exonérer de tout effort aurait été la plus mauvaise des solutions. Une concertation a été organisée, en 1999, sous l'égide de la mission interministérielle de l'effet de serre, entre les représentants des milieux économiques et des différentes administrations concernées, dont le ministère de l'environnement. La solution trouvée prévoit d'exonérer de la TGAP la seule énergie consommée par les procédés de base si, en contrepartie, les entreprises concernées s'engagent, sanctions à l'appui, sur des objectifs acceptables de réduction de leurs émissions.

Les performances de chaque entreprise étant difficiles à prévoir dix ans à l'avance, celles qui réussiront à faire mieux que l'objectif convenu pourront obtenir des crédits d'émission susceptibles d'être cédés à d'autres entreprises qui auraient plus de difficultés à tenir le leur. Ces dernières auront bien à payer pour acquérir des possibilités supplémentaires d'émission. Il n'y a là ni laxisme ni complaisance. Il ne faut toutefois pas surestimer la portée quantitative de ce dispositif, qui pourrait déboucher sur un volume maximal d'échange représentant 2 % des émissions du pays.

L'avantage d'introduire ce dispositif dès maintenant, et pas dans dix ans, est de permettre à la France d'acquérir une expérience pratique d'un instrument qu'elle n'a jamais utilisé, à la différence d'autres pays, et d'intervenir de façon plus crédible dans les débats sur leur organisation internationale, notamment au regard de l'exigence européenne de faire des permis négociables des compléments et non des substituts de politiques nationales ambitieuses.

Sans grands virages, ni renoncements, ni mesures scandaleuses, le plan français témoigne d'abord de la continuité des positions du gouvernement. Il est certes appelé à être adapté aux alentours de 2005, mais cela est bien normal. Si on peut regretter l'emprise encore excessive d'une culture administrative misant sur la réglementation et les aides publiques créatrices de rentes, je salue la perspective de voir la fiscalité du carbone et les permis négociables, facteurs d'efficacité économique, faire simultanément leurs premiers pas dans ce pays.

PAR OLIVIER GODARD

[↑ Retour](#)

---

Droits de [reproduction](#) et de [diffusion](#) réservés © **Le Monde** 2003

**Usage strictement personnel.** L'utilisateur du site reconnaît avoir pris connaissance de la [licence](#) de droits d'usage, en accepter et en respecter les dispositions.

La fréquentation de ce site est contrôlée et certifiée par [Diffusion Contrôle](#)

[Besoin d'aide ?](#) | [L'abonnement au Monde.fr](#) | [Conditions générales de vente](#) | [Qui sommes-nous ?](#)