

4. L'ÉVALUATION DES DÉCISIONS

4.1 Evaluation des impacts des réglementations

L'analyse coût-bénéfice au sein de l'administration a été exigée par tous les Présidents car, depuis la décennie environnementale (années 70), le nombre de lois et règlements ont été multiplié inconsidérément et leurs résultats nets sont pour le moins contestés.

En effet, les Américains, mais très probablement tous les habitants de la planète qui disposent d'un niveau de vie élevé, ont des attitudes paradoxales. L'immense majorité désire une qualité de vie élevée et, à ce titre, pousse les pouvoirs publics à édicter des réglementations de plus en plus contraignantes, tandis que les sondages d'opinion témoignent de la résistance à les respecter en raison des atteintes aux libertés individuelles. Les multiples législations environnementales, bien souvent interprétées par le pouvoir judiciaire, sont pour l'essentiel mises en œuvre par l'Environmental Protection Agency (EPA) qui édicte des décrets et des normes correspondants¹. Cette fonction de mise en œuvre ouvre la voie sinon à l'arbitraire du moins à une très large marge d'interprétation. Prises à la lettre, les lois (statutes) fixent des objectifs extrêmement ambitieux, tels qu'éliminer toute pollution de l'air ou de l'eau. Bien entendu, ces belles intentions sont inapplicables et reste à fixer les normes, les procédures, les contrôles. L'EPA est au cœur de la polémique lorsque précisément les réglementations sont à la fois inefficaces et contraignantes.

Ainsi, sous les vocables « Quality of Life Review » ou « Inflation Alert », les Présidents Nixon, Ford et Carter édictèrent des « Executive Orders » (E.O.) exigeant des analyses économiques pour les réglementations les plus importantes. Mais avec l'E.O. 12992 le Président Reagan, un mois à peine après être entré en fonction, renforcera l'obligation d'une évaluation sous la forme de « Regulatory Impact Analysis » (RIA) réalisée par les administrations et devant être soumise à l'Office of Management Budget (OMB) avant mise en application. *« En exigeant que les administration considèrent les avantages d'une réglementation au même titre que les coûts, il a tenté de modifier l'instrument de mesure des réglementations environnementales pour lesquelles cela n'est pas explicitement interdit par la loi. Plus encore, l'E.O. 12992 exige que les avantages attendus soient plus importants que les coûts et que toutes les approches alternatives à l'objectif réglementaire donné, la solution proposée maximisera le bénéfice net pour la société. »* (Morgenstern 1997).

¹ Voir notamment Economic Analysis at EPA, Assessing Regulatory Impact sous la direction de Richard D. Morgenstern. Resource for the Future, 1997.

Une telle obligation modifiait sensiblement la logique de la réglementation environnementale largement étrangère à la logique économique. En obligeant l'approbation de l'OMB avant publication au Federal Register (J.O.), l'E.O. mettait en place un instrument efficace.

Le Président Clinton suivit la même direction avec l'E.O. 12866² (septembre 1993) mais, à la différence de l'E.O. de Reagan, ce texte n'exigeait pas que le bénéfice excède le coût. Pour autant, le Président Clinton « dédramatisait » le R.I.A. auprès des milieux militants des grandes associations de protection de l'environnement. Ces nouvelles exigences introduisaient les considérations économiques au sein d'une administration qui précisément avait été créée en 1970 pour introduire impérativement la qualité de la vie dans les décisions publiques³. Il n'est donc pas étonnant que les résultats n'aient pas été à la hauteur des intentions des E.O. et, dans ces conditions, il a bien fallu faire remonter l'exigence d'évaluation d'analyse coût-bénéfice au niveau de Congrès.

4.1.1 Les fondements du RIA.

Cette procédure prônée depuis plus de 25 ans est fondée sur une rationalité désormais largement acceptée. C'est ainsi que K. Arrow assigne trois objectifs à l'analyse économique des réglementations relatives à la santé, la sécurité et l'environnement :

- organiser l'information relative aux coûts et aux bénéfices d'une réglementation,
- révéler les alternatives,
- mettre en évidence la distribution des coûts et des bénéfices en termes d'espace, de temps et de groupe social concerné.

Pour autant, la plupart des spécialistes ne pensent pas que le RIA soit à même de dicter la « meilleure » solution car d'autres considérations sont à prendre en compte.

- Les problèmes éthiques et moraux

Bien évidemment, l'analyse économique fondée essentiellement sur l'expression des préférences individuelles à travers le consentement à payer n'est pas à même de régler tous les problèmes environnementaux sinon en recourant à des techniques telle que l'évaluation contingente. C'est pourquoi le RIA est rejeté par les tenants de l'écologie profonde ou

² Cf. traduction partielle en annexe

³ Ce que Edmund Burke appelait au début du XIX^e siècle « the unbought graces of life ».

même par ceux qui considèrent que l'intérêt collectif ne puisse être défini par l'agrégation des préférences individuelles à travers le marché.

- Le problème de la subjectivité

L'incertitude scientifique sur les conséquences à long terme de telle ou telle pollution implique inévitablement une certaine subjectivité dans la pondération des critères. Pour autant le RIA permet d'identifier les points où la subjectivité se substitue à la science.

- Le problème de la justice sociale

L'optimum économique peut conduire à répartir les coûts sur certains groupes sociaux, notamment les minorités sociales. Aussi convient-il de pondérer les résultats d'un RIA par ces préoccupations. L'analyse devient alors plus un cadre de référence qu'un outil de décision.

En définitive, tout indique que le RIA, malgré ses imperfections et ses limites, peut sensiblement améliorer le processus d'élaboration des réglementations.

4.1.2 Comment élaborer un RIA ?

En janvier 1996, l'OMB publia une directive (guidelines) indiquant les modalités du RIA. Mise à part la tonalité générale reflétant leur sensibilité « Démocrate », ces recommandations sont tout à fait comparables à celles qui suivirent l'Executive Order 12292 du Président Reagan.

Le RIA comporte trois phases qui d'ailleurs ne sont pas sans rappeler la procédure des études d'impact :

- évaluation de l'importance du problème à résoudre et la nécessité d'une réglementation,
- recherche de solutions alternatives,
- analyse des avantages et des coûts.

a) Définir la nécessité de la réglementation

Quel est le problème à résoudre ? Pour l'économiste la nécessité d'une réglementation doit correspondre à une défaillance des mécanismes de marché, c'est-à-dire la présence d'une externalité. La qualification « économique » d'une pollution n'apparaît que si elle entraîne une diminution du bien-être des personnes concernées, sans compensation financière ou

autre. Par ailleurs, une lacune de l'information qui déséquilibre le bon fonctionnement du marché peut justifier une réglementation.

Enfin, la défaillance du marché doit être significative car la réglementation ne saurait apporter une solution à des atteintes mineures au bien-être des populations, le remède risquant d'être pire que le mal.

b) Recherche des alternatives

L'administration doit examiner un large éventail d'autres solutions pouvant résoudre le problème, sans toutefois tomber dans le piège de « paralysis by analysis ». L'évaluation approfondie n'est requise que pour les réglementations dont l'impact économique est estimé à plus de \$ 100 million par an (encore que dans certains cas ce seuil financier soit indicatif).

Les directives exigent que l'administration examine huit thèmes :

- Les normes de performance préférées aux normes techniques dans la mesure où elles permettent la flexibilité pour atteindre l'objectif à un coût moindre.
- Les normes différentielles sont peu souhaitables dans la mesure où elles imposent des contraintes aux secteurs les plus productifs.
- Sévérité : dans la mesure où les coûts marginaux augmentent avec la sévérité, tandis que décroissent les bénéfices marginaux, il importe de considérer des niveaux de sévérité alternatifs.
- Dates de conformité : dans la mesure où le coût d'une réglementation varie en fonction du délais de mise en œuvre, il importe d'envisager un délais approprié qui permettra de réaliser l'objectif à un coût moindre.
- Contrôle de la conformité : lorsque les coûts de contrôle (monitoring) varient considérablement, il importe d'envisager des variantes, tel que le contrôle par sondage aléatoire.
- L'information du consommateur peut être parfois plus efficace qu'une norme ou qu'une interdiction.
- Le recours au mécanisme de marché tels que taxations, subventions, pénalités, permis négociables, modifications de responsabilité, droits de propriété, assurances, garanties ... peuvent s'avérer plus efficaces que le système classique de « command and control ».

- Contraintes spécifiques : si l'administration veut imposer des contraintes plus sévères que celles indiquées dans la loi, il importe qu'elle présente un rapport justificatif.

c) L'analyse coût-bénéfice

Il ne s'agit pas ici d'exposer les nombreuses méthodes utilisées depuis des années dans divers domaines, mais de mentionner les diverses étapes spécifiques aux RIA.

- *L'état initial (baseline)*

Il s'agit de prendre pour référence les conditions de santé, d'environnement et économiques qui s'établiraient en l'absence de l'intervention de la politique envisagée. C'est un exercice difficile, surtout lorsque plusieurs réglementations sont envisagées. Par ailleurs, quel niveau de conformité avec les réglementations actuelles doit-on escompter ? Que peut-on attendre des ajustements par les diverses décisions de justice ?

- *Le taux d'actualisation*

Le choix du taux d'actualisation est une des questions délicates à laquelle se heurte l'économie de l'environnement. Il s'agit en effet de comparer les avantages et les coûts d'un investissement réalisé à différents horizons temporels. On s'accorde à penser qu'une dépense, ou décision, une consommation ou un investissement réalisés dans le futur a moins de valeur que dans le présent. Le choix d'un taux d'actualisation plus faible traduit le fait que l'on escompte que les générations futures seront plus à même de faire face aux charges économiques. Ceci est valable pour la valeur d'une vie humaine. Un taux d'actualisation de 5 % pour une vie humaine aujourd'hui, correspond à deux vies dans 14,4 années, à 4 vies dans 28,8 années, 8 vies dans 43,2 années, etc. (Peter Wenz, 1988).

Le choix du taux d'actualisation est donc au cœur du RIA selon que l'on privilégie les intérêts de la génération actuelle ou des générations futures. L'OMB, après avoir recommandé un taux de 10 % réel, est revenu à 7 %. Il importe donc d'introduire des études de sensibilité aux variations des taux d'actualisation. Les autres questions connexes concernent les prix virtuels (shadow prices) et les coûts d'opportunité.

- *Le traitement des risques et de l'incertitude*

Toute évaluation des effets d'une action humaine et donc d'une réglementation rencontre le problème du risque et de l'incertitude. Le traitement statistique est acceptable pour autant que les données, les modèles et les hypothèses soient valables.

Les directives recommandent que l'incertitude soit incorporée directement dans l'analyse afin de satisfaire au principe de transparence. Les approches sont d'ailleurs variables selon qu'elles sont conduites par des économistes purs ou par des spécialistes de la santé. En tout état de cause, il convient de présenter des niveaux de risque au décideur qui définira ce qui est politiquement acceptable.

- Coûts et bénéfices non quantifiables

La quantification en termes monétaires de nombreux éléments s'avère impossible. Il est donc préférable de les considérer et évaluer en termes qualitatifs. L'E.O. 12866 insiste sur la nécessité de ne pas donner moins d'importance aux éléments non quantifiables et d'expliquer les raisons pour lesquelles il n'a pas été possible de quantifier.

Plusieurs méthodes d'évaluation du non quantifiable ont été proposées mais elles varient selon qu'il s'agit de bénéfices ou de coûts. Il est certain qu'en matière de réglementation le non quantifiable est extrêmement important et croît en fonction de l'horizon de prévision.

- Les effets sur la distribution et la justice sociale

Ils sont définis comme dans les directives d'application de l'E.O. 12866 comme « *l'effet net d'une alternative réglementaire sur la population et l'économie segmentée par groupe en niveau de revenu, race, sexe et secteur d'activité. Les coûts et les bénéfices peuvent aussi être répartis inégalement dans le temps, parfois sur plusieurs générations* » (OMB, 1996). La montée en puissance des préoccupations de justice environnementale au début des années 90 a conduit l'OMB à recommander que « *l'analyse économique veille à décrire les effets distributifs, sans porter de jugement de valeur* ».

- L'estimation des bénéfices

La théorie de l'équilibre des coûts marginaux et des coûts et des bénéfices n'est pas contestée mais la difficulté réside dans la mesure de la réalité de ces valeurs en matière de réglementation. De nombreuses méthodes ont été proposées pour quantifier ces données, telles que l'évaluation contingente ou des valeurs arbitraires affectées au prix statistique de la vie humaine (par exemple EPA recommande une fourchette de \$ 2 à 10 millions).

A nouveau, à l'impossibilité de quantifier, doit correspondre une justification, ainsi « *un accroissement du taux d'introduction d'une technologie plus efficace ou une diminution du risque d'extinction d'une espèce menacée* » (OMB, 1996).

- *Estimation des coûts*

Elle s'avère encore plus difficile que celle des bénéfices dans la mesure où ils se diffusent dans l'ensemble de l'économie. Par exemple pour une réglementation, l'interdiction d'un produit chimique, tels les CFC, il convient de considérer :

- les ressources nécessaires pour mettre au point les produits de substitution,
- la valeur des équipements non amortis pour fabriquer les produits interdits,
- l'augmentation du coût de production pour le produit de substitution,
- la différence de prix pour le consommateur,
- la moins bonne qualité du produit de substitution.

En définitive, le RIA est un outil qui peut guider la décision, améliorer la réglementation, la rendre plus acceptable par l'ensemble des acteurs et améliorer le processus législatif et réglementaire.

Les directives de l'OMB de 1996 constituent une bonne base mais, comme pour l'étude d'impact sur l'environnement, toute méthode générale doit être adaptée au cas particulier.

4.1.3 Quelques exemples de RIA

De très nombreux RIA ont été réalisés par les administrations en fonction des obligations découlant des E.O. de Reagan et de Clinton. Certaines de ces évaluations font l'objet d'une analyse critique par Morgenstern (1996) et nous en indiquons les principales références.

- Suppression du plomb dans le carburant automobile dans un délai d'un an (EPA 1985).
- Procédure de rejet des effluents pour l'industrie chimique organique (EPA 1997).
- Diminution de l'ozone dans la stratosphère-Protocole de Montréal (EPA 1987).
- Interdiction de l'amiante dans certains produits (EPA 1989).
- Réduction du plomb dans l'alimentation en eau potable (EPA 1991).
- Gestion des décharges contrôlées municipales (EPA 1991).

- Sauvegarde de la visibilité dans le Grand Canyon et gestion de la centrale thermique au charbon de Navajo (EPA 1991).
- Protection des travailleurs contre les pesticides agricoles (EPA 1992).
- Inspection et maintenance des véhicules (EPA 1992).
- Gestion des boues des stations d'épuration (EPA 1993).
- Modification du contenu du carburant automobile par additifs (EPA 1993).
- Principes de gestion de la qualité des eaux des Grands Lacs (EPA 1995).

4.1.4 .Evaluation des procédures RIA

La complexité des RIA et leur nombre justifient qu'à son tour les procédures soient soumises à une analyse coût-bénéfice.

A l'issue de son ouvrage collectif Morgenstern dresse un bilan et propose une amélioration de la mise en œuvre , sous tutelle de l'OMB, des directives complémentaires des Présidents Reagan et Clinton.

a) Les avantages des RIA

Si l'on considère l'échantillon des douze RIA, les modifications apportées aux réglementations ont conduit dans cinq cas à accroître les bénéfices et dans tous les cas à réduire sensiblement les coûts. Mais, comme pour les études d'impact des projets et plus encore des politiques, plans et programmes, les avantages sont souvent indirects et EPA (1987) identifie cinq domaines d'amélioration :

- Guider l'élaboration de la réglementation.
- Présenter de nouvelles alternatives.
- Eliminer les alternatives sans intérêt économique.
- Ajuster les alternatives aux différents secteurs industriels.
- Donner une légitimité aux décisions.

Enfin, le RIA joue un rôle important pour informer les trois pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) qui interviennent dans l'élaboration et la gestion des réglementations.

b) Les coûts des RIA

A nouveau, comme pour les études d'impact, ils varient considérablement selon les réglementations mais de l'avis des consultants extérieurs, c'est essentiellement le recueil des données qui mobilise un temps important, plus que l'analyse elle-même.

Le coût moyen d'un RIA a été estimé en valorisant bien entendu le temps des fonctionnaires de l'EPA. D'après Paul Portney (RFF, 1984), il est de l'ordre de \$ 700.000 (4,5 millions de francs) dont 80 % d'honoraires pour les consultants extérieurs. Mais selon une estimation plus récente d'EPA (1995), il atteindrait un million de dollars (7 millions de francs) dont 84 % pour les consultants extérieurs. Cependant, cette moyenne recouvre des variations considérables. Ainsi, le RIA relatif à l'amiante a coûté \$ 8 millions et celui concernant les décharges municipales \$ 3,3 millions.

De l'avis de tous les observateurs ces coûts sont justifiés par la meilleure efficacité des réglementations ce qui suppose que les pouvoirs publics traduisent les recommandations en actes. Il faut rappeler en effet que seules sont soumises à RIA les réglementations dont le coût annuel est supérieur à \$ 100 millions. Un simple calcul : si l'on prend pour hypothèse moyenne une réglementation impliquant un coût annuel de \$ 150 millions sur seulement trois ans (soit \$ 450 millions) et que le RIA a coûté \$ 1 million, on aura investi quelques 0,20 % pour améliorer la réglementation.

Si certains RIA s'avèrent décevants, la plupart des observateurs extérieurs à EPA les considèrent comme satisfaisants (Hahn 1996). Pour autant, ils peuvent être améliorés grâce à l'expérience acquise depuis bientôt une quinzaine d'années.

La conclusion de Morgenstern (1996) à l'issue de son ouvrage, mérite d'être citée in extenso tant elle met en perspective l'intérêt de l'analyse de l'impact des réglementations.

« En définitive, la vertu des analyses économiques réalisées par une administration est double :

- Elles sont relativement dépassionnées. Certes les bureaucrates ne sont pas des saints mais ils sont par nature plus impartiaux que les personnes directement concernées.*
- L'analyse économique a au moins pour mérite d'être explicite et transparente. Une bonne étude précise les hypothèses et explique le comment et le pourquoi des présupposés méthodologiques. Que l'on soit ou non d'accord avec ces éléments, on les connaît et chacun est libre d'avancer d'autres informations et analyses contradictoires.*

Une telle transparence est au cœur de la décision démocratique. Il donne les moyens au citoyen de réfléchir et à ses élus de délibérer.

Pour paraphraser Winston Churchill, l'analyse économique peut apparaître comme la plus mauvaise façon d'aborder la politique environnementale, à l'exception de toutes celles qui ont été expérimentées. Certes, ceci est inévitable car toutes les parties prenantes à un processus de réglementation réalisent implicitement leur propre RIA, ne serait-ce que pour prendre parti dans les discussions. D'une façon ou d'une autre, elles calculent les coûts et les bénéfices d'une action envisagée dans la mesure où elle les affecte. La meilleure défense contre des études partiales est que les pouvoirs publics se mobilisent pour procéder à des analyses précédant l'action. Dans certains cas, lorsque les connaissances scientifiques sont très faibles, il est sans grand intérêt de conduire une analyse économique approfondie. Mais lorsque les données scientifiques sont solides, une bonne étude économique, engagée très en amont, et conduite d'une façon ouverte afin d'envisager une gamme d'alternatives, ne peut qu'améliorer le résultat. »

De Frédéric Bastiat à Ronald Reagan

Ronald Reagan fut élu à la présidence des Etats-Unis en affichant des idées libérales affirmées. Il nourrissait un scepticisme certain vis à vis de la technocratie fédérale et de l'efficacité de la réglementation.

On sait qu'il avait au cours de sa carrière d'acteur été conduit à enregistrer des textes de Frédéric Bastiat destinés au programmes de formation économique des cadres de certaines grandes entreprises où il était invité à prononcer des conférences. On peut penser que le dernier texte, écrit en 1850 par Frédéric Bastiat, a inspiré son E.O. 12992.

« Dans la sphère économique, un acte, une habitude, une institution, une loi n'engendrent pas seulement un effet, mais une série d'effets. De ces effets, seul le premier est immédiat ; il se manifeste simultanément avec sa cause, on le voit. Heureux si on les prévoit.

Entre un mauvais et un bon économiste, voici toute la différence : l'un s'en tient à effet visible ; l'autre tient compte et de l'effet qu'on voit et de ceux qu'il faut prévoir.

Mais cette différence est énorme, car il arrive presque toujours que, lorsque la conséquence immédiate est favorable, les conséquences ultérieures sont funestes, et vice versa. »

4.2 La réforme réglementaire fédérale

4.2.1 Efficacité et coût de la réglementation

La montée en puissance de la réglementation en matière d'environnement mais aussi de santé et de sécurité au cours de trois dernières décennies pose un double problème :

- Si les réglementations ne coûtent rien au moment de leur promulgation par les administrations, leur mise en œuvre entraîne à terme pour l'ensemble des acteurs économiques des dépenses extrêmement élevés de l'ordre de \$ 800 milliards par an dont plus de \$ 200 milliard pour l'environnement (cf. 5.1)
- L'efficacité de ces dépenses s'avère globalement médiocre et depuis le début des années 80 de nombreux experts, indépendants de toute position partisane, affirment qu'il est possible d'atteindre les mêmes objectifs sociaux à des coûts bien moindres ou de réaliser des objectifs beaucoup plus ambitieux pour les mêmes coûts.

Il ne s'agit pas de porter un jugement de valeur sur l'utilité de la réglementation environnementale dont personne ne conteste la nécessité, mais d'évaluer chaque réglementation spécifique au regard de ses résultats attendus et obtenus.

On peut prendre la mesure de l'inflation réglementaire en considérant le nombre de fonctionnaires fédéraux qui ont pour tâche d'édicter et de gérer les décisions.

| | 1970 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 |
|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Environnement | 4 525 | 16 693 | 16 054 | 20 057 | 23 531 |
| Energie | 219 | 5 443 | 3 954 | 3 441 | 3 349 |
| Economie | 17 253 | 26 258 | 22899 | 27 289 | 31 780 |

On notera qu'en matière d'environnement le nombre de fonctionnaires a quintuplé en 25 ans et que l'administration Reagan, malgré sa volonté affichée, n'est parvenu qu'à faire baisser légèrement les effectifs et que la tendance a repris sous les administrations Bush (senior) et Clinton.

4.2.2 Les principes de la réforme réglementaire

Traditionnellement la réforme réglementaire est considérée comme un concept favorable à la grande industrie et dirigée contre les citoyens et les grandes associations de protection de la nature. Ce point de vue est contestable car chacun peut observer que les grandes

entreprises sont souvent favorables aux réglementations chaque fois qu'elles permettent d'éliminer la concurrence et d'assurer, grâce aux technologies sophistiquées et coûteuses, un monopole de fait.

La réforme, au-delà du combat politique et partisan, doit s'appuyer sur deux principes :

a) *Responsabilisation des élus*

Les réglementations peuvent entraîner des coûts de plusieurs milliards de dollars par an, mais aussi affecter le mode de vie des populations. Or, les décisions sont pour l'essentiel le fait des fonctionnaires fédéraux avec l'accord tacite du législateur et de la présidence.

Il convient donc de mieux mettre en cause la responsabilité du Congrès dans la mesure où les réglementations ne sont édictées par l'administrations que par délégation du Congrès.

b) *Généralisation de l'analyse coût-bénéfice*

Afin de répondre à l'intérêt public, et notamment protéger le bien-être économique des citoyens (producteurs et consommateurs), il convient de recourir systématiquement à *l'analyse coût-bénéfice*, même si tout n'est pas quantifiable. Bien entendu, il importe que les responsables affichent clairement ce qu'ils considèrent comme « bénéfice » afin que les électeurs puissent juger par eux-mêmes les valeurs implicites qui sous-tendent la réglementation.

4.2.3 Les modifications législatives

Le débat parlementaire opposant républicains et démocrates sur la réforme réglementaire a permis certaines avancées législatives s'inspirant des principes énoncés précédemment.

- **Unfunded Mandate Reform Act de 1995**

Le service de l'évaluation budgétaire du Congrès, Congress Budget Office (CBO), est tenu d'estimer le coût des lois qui impliqueront pour les Etats et les collectivités des dépenses supérieures à \$50 millions par an et \$100 millions pour le secteur privé.

De même, chaque administration devra fournir une analyse coût-bénéfice pour toute réglementation entraînant de nouvelles obligations dont le coût sera supérieur à \$100 millions par an pour les Etats, les collectivités locales ou le secteur privé.

L'administration est tenu de choisir « *l'alternative la moins coûteuse avec le meilleur ratio coût/avantage ou la moins contraignante, sous réserve que cela ne soit pas contraire à la loi ou que le directeur du ministère puisse expliquer pourquoi cette alternative n'a pas été retenue* »

- Regulatory Accountability Provision de 1996

A partir du 30 septembre 1997, l'Office of Management Budget (OMB)⁴ doit remettre au Congrès une évaluation des coûts et bénéfices de tous les programmes réglementaires et de tous les décrets dont le coût excède \$100 millions. L'OMB peut aussi faire des recommandations pour modifier ou supprimer les programmes inefficaces.

4.2 4 Le projet de loi « Regulatory Improvement Act » de 1997

Ce projet de loi, appelé aussi « Thompson-Levin Act » du nom de ses promoteurs, introduit le concept d'analyse réglementaire (regulatory analysis) au sens le plus large du terme.

a) Le constat

- Les programmes réglementaires doivent s'appuyer sur une meilleure analyse économique et scientifique.
- Les analyses coût-bénéfice et les évaluations de risques sont certes des outils utiles mais ne peuvent pas remplacer le jugement et la prise en compte des valeurs qui les soutiennent.
- Les coûts et les risques doivent être évalués mais d'autres facteurs tels la justice sociale et la modification des revenus doivent aussi être pris en compte.
- Les analyses doivent être présentées d'une façon claire, incluant les hypothèses et les incertitudes, ainsi que les implications des hypothèses alternatives.
- Le public a le droit de connaître les tenants et les aboutissants des réglementations.
- Le gouvernement fédéral doit se former à mieux comprendre les forces, les faiblesses et les incertitudes de l'analyse coût-bénéfice et des évaluations de risques

⁴ dont les missions peuvent être comparées à celles de l'Inspection Générale des Finances.

b) Le contenu de l'analyse réglementaire

Elle doit présenter une analyse coût-bénéfice incluant les données non quantifiables et les différentes alternatives ainsi qu'une analyse de risques.

L'originalité du texte réside dans l'extrême détail du contenu, notamment dans la qualification des hypothèses et des alternatives.

c) La procédure

Ce projet de loi s'inspire de toute évidence de l'esprit et de la procédure des études d'impact (NEPA 1969), notamment au regard de la double étape (rapport provisoire et rapport définitif), des délais et du contrôle judiciaire.

L'innovation la plus remarquable est celle de la mise en place dans chaque ministère d'une commission consultative pour la réglementation (Advisory Committee on Regulation). Ce petit groupe désigné par le directeur du ministère devra constituer un échantillon représentatif des acteurs du secteur privé et du secteur public concernés par les activités réglementaires du ministère. Aucun fonctionnaire du ministère concerné ne pourra être membre de la commission. Dans un délai d'un an, la commission devra publier un programme de travail dans le Federal Register (Journal Officiel).

La commission devra choisir les réglementations à examiner à partir des critères suivants :

- possibilité d'accroître sensiblement le bénéfice net, y compris en recourant à des options réglementaires souples ;
- importance de la réglementation au regard des autres réglementations soumises à examen ;
- l'administration est autorisée par la loi à modifier ou à annuler la réglementation.

d) Analyse critique du projet de loi

Introduit par les Républicains, ce projet de loi est favorablement commenté par un des meilleurs spécialistes de la réglementation environnementale, Paul Portney, directeur de Resources for the Future, et dont l'indépendance politique est reconnue par tous.

Lors d'une audition le 12 septembre 1997, devant la Commission des Affaires Gouvernementales du Sénat, Paul Portney déclare que « *le projet de loi des sénateurs Thomson et Levin est le meilleur à ce jour. Il réussit l'équilibre délicat entre le vide de trop peu exiger et l'excès d'exiger trop de l'administration ce qui risque d'aggraver la situation.* »

Paul Portney se félicite que le projet de loi insiste sur la nécessité des analyses qualitatives et que l'analyse coût-bénéfice n'est qu'un des outils de la prise de décision. En outre, l'obligation de considérer « *un nombre raisonnable d'alternatives raisonnables* » constituera une avancée considérable pour autant que les administrations veuillent bien le prendre au sérieux.

Paul Portney avance l'hypothèse que la mise en œuvre, même partielle, de ce texte peut diminuer de 10% le coût de la protection environnementale, soit une économie de quelques \$30 milliards par an (200 milliards de francs), sans compromettre en rien la qualité de la vie.

Paul Portney répond enfin à diverses critiques du projet de loi. Il affirme notamment que la présence au sein de la commission consultative de représentants de l'industrie est une nécessité car ce sont eux qui peuvent proposer des alternatives réalistes.

En conclusion, il déclare : « *Pour me résumer, le projet S.981 donnera une dimension législative aux exigences des quatre derniers Présidents (deux républicains et deux démocrates) relatives à l'analyse réglementaire. Ce projet de loi évite les excès des précédentes législations sur la réforme réglementaire, tout en en retenant les meilleurs éléments. Il devrait renforcer les futures réglementations et faire en sorte que les nombreuses dispositions de sauvegarde de l'environnement, de la santé et de la sécurité soient mises en œuvre au moindre coût.* »

4.3 L'analyse comparative des risques

Les contraintes budgétaires à tous les niveaux de gouvernements (fédéral, Etat et collectivités locales) ont mis en évidence qu'il était impossible de résoudre tous les problèmes environnementaux présents et futurs. L'analyse critique a porté plus particulièrement sur le fait que la réglementation s'attachait souvent à résoudre des problèmes de risques minimes tandis qu'elle ne s'occupait pas des risques majeurs. C'est précisément le sens de cette nouvelle discipline « Comparative Risk Assessment » (CRA) que de vouloir définir une méthode pour préciser les véritables priorités.

Dès 1987 l'Environmental Policy Agency (EPA) a considéré que la hiérarchisation des problèmes devait être au cœur des décisions du gouvernement fédéral. Au niveau du Congrès cette préoccupation est ancienne et quelques personnalités avaient fait des propositions de loi en ce sens (Don Ritter dès 1979) mais c'est à partir de 1990 que le

Congrès considèrera le thème comme prioritaire d'autant plus qu'il faisait partie des propositions du parti républicain contenu dans le « Contract with America ».

Sur le plan de la réflexion scientifique « Resources for the Future » groupe de recherche indépendant et de haut niveau mettait sur pied un « Center for Risk Management »

4.3.1. Objet de l'analyse comparative de risque (ACR)

Dans les faits l'ACR répond à plusieurs préoccupations, par exemple :

- définir les priorités dans un budget public,
- définir les priorités d'action d'une administration,
- définir les priorités au sein d'un programme environnemental (choix des sites du Superfund),
- maximiser le bénéfice environnemental pour chaque dollar investi,
- d'une façon plus générale l'ACR permet de poser le problème sans a priori et d'ouvrir la discussion.

4.3.2 Méthodologie

Estimer et comparer les risques implique un mélange subtil de science et de jugement de valeur, c'est dire que la qualité des personnes qui y participent est extrêmement important. Le champ de la notion de risque est variable et il est clair que plus le problème est limité, plus le jugement scientifique aura du poids. Mais même dans ce cas les jugements de valeur ne sont jamais absents.

a) Les intervenants à l'ACR sont de trois sortes :

- les experts techniques qui sont à même de fournir les informations relatives à un dommage environnemental ou de santé provoqué par telle ou telle agression et d'indiquer les niveaux de risque par rapport aux dommages provoqués par d'autres agressions ;
- les décideurs politiques introduisant dans l'ACR les considérations de coûts et de faisabilité pour gérer divers problèmes environnementaux ;

- le public introduisant son propre système de valeur en terme de crainte et d'attente. L'intervention de ces trois groupes apparaît comme indispensable si l'on veut que les décisions soient suivies d'effet.

b) La nature des comparaisons

Il convient dès le départ de l'analyse de définir ce que l'on doit comparer, par exemple :

- les problèmes environnementaux,
- les programmes des administrations,
- les zones géographiques,
- les sites spécifiques,
- les technologies,
- les secteurs économiques,
- les populations concernées.

c) Estimation des risques

On a pu identifier sept thèmes à aborder :

- Quels types de risques doit-on considérer ?
- Quel est l'horizon de temps à prendre en compte ?
- Quel niveau de maîtrise du risque doit-on choisir ?
- Doit-on calculer le risque global ou le risque marginal ?
- Comment pondérer l'incertitude ?
- Quels facteurs autre que la santé et l'environnement doivent être pris en compte ?
- Comment intégrer les effets transfrontières ?

d) La comparaison des risques dans l'ACR

Cela suppose de répondre à deux questions :

- Quelles méthodes doit-on utiliser pour hiérarchiser les risques ?
- Comment les différents types de risques doivent-ils être comparés ?

e) Le suivi d'une ACR

Cette question, qui dépend de la raison pour laquelle on a engagé ce processus, doit être envisagée dès l'origine. Il apparaît qu'à ce jour peu d'ACR ont changé les priorités budgétaires. Pour autant on peut dire que, comme pour les études d'impact, les modifications sont le plus souvent indirectes.

f) Mise en œuvre de l'ACR

Elle connaît un succès certain non seulement au niveau fédéral mais surtout au niveau des Etats et des collectivités locales qui y voient un moyen de maîtriser les dépenses environnementales imposées par les réglementations fédérales (unfunded mandate). L'opposition à cet outil d'aide à la décision se présente à front renversé, c'est-à-dire que les milieux environnementalistes s'y opposent comme ils s'opposent à l'évaluation réglementaire.

Les raisons avancées sont les suivantes :

- l'évaluation des risques implique qu'un certain niveau de risque est acceptable, ce qui peut apparaître comme contraire à l'éthique environnementale ;
- autoriser un certain niveau de risque signifie que certaines personnes seront plus exposées que d'autres, ce qui contredit l'idéal américain d'égalité de tous devant la loi ;
- les analyses de risques prennent du temps, ce qui peut justifier des délais supplémentaires pour adopter des réglementations ;
- le public est circonspect face à des analyses qui présentent comme certitudes des hypothèses statistiques.

Ces arguments, dont la liste n'est pas limitative, ont conduit les environnementalistes à proposer d'autres outils, telle que la détermination de seuil très bas de pollution, renversant la charge de la preuve au dépend des industriels.

Par ailleurs, le souci de protéger les minorités conduit certaines associations à diriger l'évaluation vers le domaine socio-économique et racial en fonction des préoccupations de justice environnementale.

4.3.3 Conclusion

L'analyse comparative de risques a le mérite d'obliger à regarder les choses en face, par exemple que la répartition de la rareté n'est pas une simple loi économique mais qu'elle exige des choix douloureux. Comme le fait justement remarquer Frederik Anderson (1996) « *L'ACR appartient aux décisions désagréables, telle que se décider à subir une opération ou rédiger un testament. Lorsque nous sommes obligés de regarder en face nos choix, nous voulons détourner nos yeux, éviter d'affronter les conséquences morales de nos décisions implicites ou explicites.* »

4.4 L'analyse coût-bénéfice des réglementations

Le coût direct des réglementations relatifs à l'environnement, la santé et la sécurité est de l'ordre de \$ 200 milliards par an (1400 milliards de francs), mais les bénéfices de ces réglementations sont loin d'être évidents.

L'incidence de ces dépenses sur l'économie a conduit le Congrès et l'administration à rechercher les moyens d'une réforme, notamment en recourant plus largement à l'analyse économique. Mais il faut bien reconnaître que les oppositions idéologiques ont souvent obscurci le débat.

4.4 1 Recommandations pour les décideurs

Parmi les nombreux textes publiés, on retiendra le compte-rendu d'une conférence⁵ réunissait une douzaine d'économistes de renom (dont Keneth Arrow et Paul Portney).

a) Comparer les effets positifs et négatifs d'une politique.

L'analyse coût-bénéfice constitue un cadre qui permet aux décideurs de mieux comprendre les implications de leurs décisions. Outil d'information, elle permet aussi d'évaluer les conséquences des politiques envisagées sur les consommateurs, les salariés et les entreprises et d'identifier ceux qui vont en profiter et ceux qui vont être pénalisés. Dans de nombreux cas, l'analyse coût-bénéfice ne permet pas de savoir si les bénéfices seront supérieurs aux coûts, en raison du très grand niveau d'incertitude. Pour autant,

⁵ *Benefit-Cost Analysis in Environmental Health and Safety Regulation : A Statement of Principles*, American Enterprise Institute for Public Policy Research et Resources for the Future, 1996.

ce type d'analyse peut largement éclairer le débat malgré les inévitables limitations en temps, moyens et informations.

b) Redéfinir les stratégies réglementaires

Trop souvent les réglementations sont globales et relève de l'approche « Command and Control ». L'analyse économique peut permettre de découvrir d'autres outils moins coûteux recourant à des approches alternatives plus flexibles qui récompensent la performance. En effet, les normes de performance fondées sur le marché sont généralement préférables au « Command and Control » dans la mesure où elles aboutissent au moins au même résultat, tout en coûtant moins cher à la société (cf. par exemple des permis négociables en matière de pluies acides).

c) Supprimer les blocages institutionnels

Certaines lois, tel le « Clean Air Act », interdisent expressément la comparaison entre coûts et bénéfices lors de la rédaction des réglementations correspondantes (décrets d'applications). Supprimer ces dispositions serait un moyen d'améliorer l'efficacité des réglementations. Bien au contraire, le Congrès devrait encourager les administrations à recourir systématiquement à l'analyse coût-bénéfice afin de mieux pouvoir planifier leurs priorités.

d) Généraliser l'analyse coût-bénéfice aux décisions majeures

Tout comme pour les études d'impact (NEPA 1969), le terme de « majeur » mérite d'être précisé. Le groupe de travail avance que devrait être soumises à l'analyse coût-bénéfice toutes les réglementations dont le coût économique escompté est supérieur à \$100 millions par an.

L'intérêt de l'obligation est de faciliter le contrôle de cette disposition par un organisme extérieur à l'administration et, le cas échéant, de mettre en cause la responsabilité des directeurs des ministères.

L'importance de l'analyse coût-bénéfice devrait être proportionnelle à l'importance des enjeux et aux chances que ces résultats puissent modifier la décision finale. En effet, le coût de telles analyses peuvent être importants en terme de financement et de délais.

e) Caractère non contraignant de l'analyse coût-bénéfice

Il serait imprudent de lier l'action de l'administration aux résultats de l'analyse. En effet, une réglementation n'a pas seulement une dimension économique et d'autres objectifs d'ordre social, de justice intergénérationnelle échappent à la seule logique économique.

Cependant, chaque fois qu'une analyse coût-bénéfice fait apparaître un déséquilibre important, il est recommandé d'exiger que l'administration concernée présente un document expliquant clairement les raisons de sa décision.

f) Procédures parlementaires

Les réglementations découlent de la loi. En conséquence, la Commission des Finances du Congrès devrait procéder à une analyse coût-bénéfice des projets de lois les plus importants relatifs à l'environnement, la santé et la sécurité. Bien entendu, par nature cette analyse ne peut être que sommaire dans la mesure où les coûts et bénéfices d'une législation ne peuvent être clairement définis qu'après qu'aient été rédigés les décrets d'application. Néanmoins, une telle analyse permettrait d'éclairer les parlementaires lors de la discussion de la législation.

4.4.2. Recommandations méthodologiques

a) Champ de l'analyse

Une analyse coût-bénéfice doit certes en priorité comparer la valeur économique mais aussi être élargie aux modifications des revenus des groupes sociaux concernés. Ainsi, il convient de prendre en compte l'accroissement du coût pour telle ou telle activité économique qui conduirait à des pertes d'emplois, mais aussi les avantages pour la société en général. En réalité, sauf exception, les réglementations environnementales n'ont pas d'effets négatifs globaux sur l'emploi mais entraînent des modifications géographiques et technologiques de la structure de l'emploi.

b) Définir un état initial

La mesure des effets ne peut être estimée que si l'on définit clairement la situation initiale (baseline). Il faut éviter les doubles comptes et, par exemple, estimer comme bénéfiques des modifications qui auraient eu lieu en l'absence de toute réglementation. Par ailleurs, il importe d'analyser les alternatives qui, ne réglant que partiellement un problème de pollution, néanmoins contribueraient à un progrès considérable pour un coût faible.

c) Quantifier, si possible

Dans la plupart des cas, la quantification est possible et souhaitable, même s'il existe des marges d'erreur à prendre en compte. Il convient de choisir les meilleures estimations, à dire d'experts.

d) Tenir compte du non quantifiable

Une des critiques de l'analyse coût-bénéfice est qu'elle donne la priorité aux facteurs quantifiables exprimés en dollars. Il convient cependant d'intégrer les facteurs qui échappent à la quantification mais qui pour autant apparaissent comme importants.

e) Nécessité d'un examen indépendant

Ceci implique que l'analyse soit validée par une autre administration que celle qui a réalisé l'étude. En ce sens, l'intervention de l'Office of Management and Budget est tout à fait justifiée.

Le contrôle par des experts indépendants de grande réputation est souhaitable pour les réglementations dont le coût attendu dépasse \$1 milliard. Enfin, les évaluations ex post des réglementations importantes, ayant fait l'objet d'une analyse coût-bénéfice est souhaitable puisque elle permet d'affiner les méthodes. Le recours à un panel d'experts désignés par la National Academy of Sciences est à encourager.

f) Hypothèses communes de base

Les comparaisons nécessitent de recourir à un ensemble d'hypothèses et de valeurs communes clairement affichées. Par exemple, parmi les variables-clés on inclura le taux d'actualisation, la valeur de diminuer le risques de décès et d'accidents ...

g) Transparence de l'information

Les administrations doivent clairement afficher leurs hypothèses de base et préciser les incertitudes. Le résumé, tout comme le rapport d'évaluation, doit être compréhensible par les personnes ayant une certaine culture économique. La présentation des bénéfices nets de chacune des alternatives doit être incluse dans le résumé (executive summary).

h) Centralisation des méthodes

Une seule administration (tel l'Office of Management and Budget, OMB) devrait être chargée de définir les critères économiques clés et le contenu général de l'étude pour

évaluer les réglementations concernées. Ceci permettrait la cohérence entre les analyses et faciliterait la tâche des experts indépendants chargés de contrôler le document.

i) **Mise en évidence des compromis économiques**

L'analyse coût-bénéfice doit prendre en compte les valeurs communes aux citoyens et non celles des économistes et des fonctionnaires. Il faut donc estimer les compromis (trade off) directs ou le plus souvent indirects en terme d'emploi, de logement, de nombre d'années de vie supplémentaires, de morbidité, etc.

j) **Le choix de taux d'actualisation**

L'efficacité économique et l'équité intergénérationnelle conduiraient à donner une plus faible valeur aux coûts et bénéfices futurs dans le processus de décision. La situation idéale serait d'utiliser le même taux d'actualisation pour toutes les évaluations de réglementation.

4.4.3 Conclusion

Les analyses coût-bénéfice sont pratiquées de longue date dans la plupart des pays industriels en matière d'évaluation de certains investissements majeurs. Il apparaît que leur utilisation pour les réglementations implique des méthodes et des compétences nouvelles.

Pour autant, l'analyse coût-bénéfice n'est qu'un outil d'aide à la décision et à elle seule ne garantit pas que les politiques suivies soient les meilleures. Il s'agit d'une condition nécessaire mais non suffisante et à ce titre des dispositions qui interdisent de soumettre à l'analyse coût-bénéfice certaines réglementations sont certainement contraire à la clarification et à la démocratisation du processus de décision.

5. NOUVELLES PERSPECTIVES

5.1 Le concept de budget réglementaire

Tout gouvernement dispose de trois moyens pour financer ses dépenses. Les deux méthodes classiques sont celles de l'impôt et de l'emprunt et, dans ce cas, le contribuable est assez bien informé du coût des actions de l'Etat.

Mais il existe un troisième moyen indirect de financement dont le coût n'apparaît pas au budget de l'Etat : c'est celui que les réglementations imposent au secteur privé et aux collectivités locales, sans avoir besoin de lever des impôts et d'en supporter l'inévitable impopularité. Dans la mesure où il n'y a pas de responsabilisation et de transparence, les élus sont peu enclins à rechercher la part du budget réglementaire (regulatory budget) dans l'ensemble des dépenses de l'Etat. En fait, il s'agit d'un véritable budget parallèle alimenté par une taxation invisible.

Au niveau du gouvernement fédéral, on a pu mesurer l'importance du phénomène en distinguant les différents postes de coûts réglementaires.

| | Environnement | Social | Economie | Démarches, paperasserie | Total |
|------|---------------|--------|----------|-------------------------|-------|
| 1977 | 49 | 34 | 460 | 145 | 689 |
| 1990 | 118 | 41 | 248 | 217 | 624 |
| 1998 | 198 | 65 | 233 | 241 | 737 |
| 2000 | 210 | 72 | 229 | 249 | 759 |

Ces chiffres, extraits d'un rapport au Congrès, sont exprimés en milliards de dollars et suscitent les remarques suivantes :

- Alors que le coût des réglementations économiques a été divisé par deux depuis 1977, le coût caché des réglementations environnementales a été multiplié par quatre, tandis que celui de la paperasserie s'accroissait régulièrement.
- Les seules réglementations environnementales représentent près d'un tiers du total des coûts réglementaires.
- Le total des coûts réglementaires représente quelques 40 % du budget fédéral et dépasse à lui seul le produit national brut de pays comme le Canada et le Mexique.

Ces coûts, quels que soient les bénéfices escomptés, sont considérables et il apparaît urgent non seulement d'en affiner la mesure mais surtout de les réintégrer dans le processus de décision démocratique, à savoir le contrôle parlementaire. Il ne s'agirait au fond que de revenir aux sources de l'invention du parlement par l'Angleterre, à savoir le contrôle des dépenses du souverain.

Clyde Wayne Crews (1999) résume bien la situation. *"La bonne façon de maîtriser l'état réglementariste est de le traiter de la même façon que l'état dépensier : le Congrès doit être rendu directement comptable, autant que faire se peut, des coûts que les décisions de l'administration imposent aux citoyens. Même si l'analyse coût-bénéfice (le remède normal à la réglementation excessive) est mise pleinement en œuvre, l'approbation du Congrès pour les réglementations et le coût réglementaire constitue un impératif. L'analyse coût-bénéfice est simplement une modalité d'autocontrôle des administrations mais ce n'est pas assez car les administrations admettent rarement que les bénéfices d'une réglementation ne justifient pas ces coûts. L'approbation du Congrès, et non celle de l'administration responsable des réglementations pourrait assurer la responsabilité politique auprès des citoyens. Maximiser la responsabilité du Congrès en exigeant un vote préalable à l'approbation des réglementations pourrait donner sa pleine signification au droit des citoyens "Pas de réglementation sans représentation politique".*

L'ampleur de la tâche peut être mesurée par l'accroissement vertigineux du nombre de réglementations, dont atteste le nombre de pages du Federal Register, équivalent de notre Journal Officiel.

| | | |
|--|------|--------------|
| Présidence Roosevelt - Période du New Deal | 1939 | 5007 pages |
| Présidence Roosevelt -Période de guerre | 1943 | 17 553 pages |
| Présidence Kennedy (Démocrate) | 1962 | 13226 pages |
| Présidence Johnson (Démocrate) | 1964 | 19304 pages |
| Présidence Nixon (Républicain) | 1972 | 28924 pages |
| Présidence Ford (Républicain) | 1976 | 57072 pages |
| Présidence Carter (Démocrate) | 1980 | 73258 pages |
| Présidence Reagan (Républicain) | 1986 | 44812 pages |

| | | |
|--------------------------------|------|-------------|
| Présidence Busch (Démocrate) | 1993 | 61166 pages |
| Présidence Clinton (Démocrate) | 1998 | 68571 pages |

De toute évidence, la marée réglementaire semble irréversible et seul Ronald Reagan a réussi à imposer une baisse dans la production des textes officiels : Entre 1970 et 1998 le nombre de pages a été multiplié par trois et les textes relatifs à l'environnement ont joué un rôle très important. En 1998, la seule EPA a édité 462 réglementations (sur un total de 4560) qui entraîneront un coût supérieur à 3,5 milliards de dollars. Quels que soient les instruments de mesure, la maîtrise des énormes coûts du budget réglementaire et spécialement celui relatif à l'environnement constitue une priorité dont la classe politique commence à prendre conscience. Le nouveau fédéralisme qui consiste à rendre aux états leurs compétences n'est qu'une réponse partielle car il n'est pas prouvé que "la folie réglementaire" (Michel Crozier) ne soit pas une maladie contagieuse.

"Le problème n'est pas simplement que les dépenses engendrées par la réglementation sont importantes (de l'ordre de \$ 200 milliards par an en ce qui concerne l'environnement, la santé et la sécurité). C'est surtout le fait qu'une partie importante de ces dépenses est inefficace : donc des politiques plus intelligentes pourraient aboutir aux mêmes résultats à un coût bien moindre ou des objectifs plus ambitieux réalisés au même coût" (Crandall et al 1997).

Rechercher le coût de la réglementation environnementale.

Le Congrès exige que l'EPA publie un rapport sur le coût total imposé aux secteurs public et privé qu'implique la conformité aux réglementations des différents ministères. A ce jour, l'estimation des coûts a été basée sur l'estimation des dépenses (qui ne peuvent pas être le bon indicateur des coûts économiques sous-jacents).

Resources for the Future (RFF) a été chargé d'assister EPA pour mettre au point des méthodes pour estimer le véritable coût d'opportunité de ces réglementations.

Ce projet comporte deux phases :

- Rechercher des données existantes et des coûts de conformité. Il s'agit de rédiger un document mettant en évidence la distinction entre coûts et dépenses. En outre, il convient de faire l'inventaire des méthodes permettant d'utiliser les données existantes afin de mieux estimer les coûts.

- Présenter une série d'études de cas concernant des réglementations, des activités industrielles ou des catégories de coûts auxquelles on appliquera ces méthodologies et fournira les ajustements quantitatifs aux estimations de dépenses pour mesurer la totalité des coûts.

5.2 La diffusion de l'information environnementale

Les efforts de mise à disposition à l'ensemble de la population des informations concernant l'environnement connaissent un engouement certain et sont désignés sous le terme de "Right-to-know" (droit de savoir).

L'exemple le plus remarquable est l'obligation du Toxic Release Inventory (TRI) mis sur pied par EPA en fonction de la loi de 1986 Emergency Planning and Community Right to Know Act (EPCRA). Cette loi a été votée après la catastrophe de Bhopal en Inde et d'un incident majeur de pollution chimique en Virginie.

Le TRI exige des industries chimiques, au sens le plus large, un inventaire d'un certain nombre de substances chimiques relâchées dans le milieu.

Le Prevention Pollution Act de 1990 exige que soit publiées les modalités de prévention et de limitation des rejets. Par ailleurs, plusieurs états ont adopté des réglementations comparables.

Dans la mesure où ces dispositions n'impliquent pas un contrôle direct de la production elles sont considérées comme moins contraignantes que les réglementations. Ainsi leurs promoteurs les présentent-elles comme conformes au système du libre marché et inspirées par la nouvelle politique environnementale. Cependant la diffusion systématique des informations est l'objet de critiques :

- Elle concerne tous les produits chimiques quel que soit leur degré de dangerosité supposée.
- Elle entraîne des coûts importants car la mise sur pied et la gestion d'une telle banque de données est extrêmement complexe.
- En diffusant toutes ces informations sur les rejets, un industriel diffuse aussi ses secrets de fabrication et donc diminue sa compétitivité sur le marché international.
- Les risques d'actions judiciaires sont multipliés dans la mesure où ces inventaires dispensent les plaignants de démontrer le dommage réel.

L'explosion de l'information électronique via Internet concerne l'environnement. Les citoyens américains peuvent désormais connaître les conditions environnementales des lieux où ils habitent.

Il est clair qu'une information si largement accessible est à même d'avoir une influence sensiblement supérieure à la réglementation elle-même pour inciter les agents économiques à réduire leur pollution. Dans tous les cas l'information généralisée est susceptible de modifier les conditions de mise en œuvre de la réglementation en limitant par exemple la liberté d'interprétation par l'administration.

Un exemple de diffusion de l'information de la pollution chimique sur site Internet.

Environmental Defense Fund, puissante association de protection de la nature, a mis sur pied le 15 avril 1998 un site gratuit "The Chemical Scorecard" sur la pollution chimique. Destiné à tous, à savoir aussi bien les simples citoyens que les responsables administratifs et politiques, ce site présente un système de localisation à partir du code postal. On peut dès lors connaître les polluants émis et leurs responsables en "cliquant" pour accéder à la carte correspondante localisant le site polluant ainsi que les écoles voisines, les cours d'eau, les routes...L'utilisateur peut alors accéder au rapport environnemental fondé sur le Toxic Inventory Release (TIR) de l'EPA. Sont alors obtenues les informations sur l'entreprise polluante, les principaux produits chimiques relâchés et la nature des effets potentiels sur la santé¹.

Le système "Scorecad" permet de combiner les produits chimiques pour mesurer l'incidence sur l'ozone et les risques en matière de cancer. Il permet d'accéder à un glossaire et à un groupe de discussion avec EPA et les autres associations de protection de l'environnement.

En janvier 1999, après 9 mois de fonctionnement le site a été consulté 12 millions de fois!²

5.3 Les entrepreneurs environnementaux.

Le développement économique nécessite des institutions favorables, à savoir liberté d'entreprendre, droits de propriété librement échangeable sur un libre marché et un cadre juridique stable. Cependant ces conditions nécessaires ne peuvent produire de la richesse que s'il existe un catalyseur essentiel à savoir l'entrepreneur. Il est donc légitime de

¹ Voir documents en annexe

² Source RFF The Chemical Scorecard – a case study on Internet based incentive par Catherine Howard – 29 janvier 1999.

s'interroger sur la pertinence d'étendre au domaine de l'environnement le rôle de l'entrepreneur.

Aldo Léopold (1949) avait bien perçu l'importance du lien entre l'entreprise et la protection de la nature en recourant au mécanisme complexe de crédit, de contrats, de marketing et même de profits.

" Malheureusement aujourd'hui, les environmentalistes n'ont pas poursuivi la pensée de Leopold. A l'esprit d'entreprise, s'est substitué l'opportunisme politique. Au sens aigu des affaires, les leaders substituent la politique, le lobbying et la récolte de fonds comme moyens de réaliser leurs objectifs politiques; les sièges de la plupart des grandes organisations de protection de la nature sont localisés à Washington et leurs collaborateurs passent l'essentiel de leurs temps dans les couloirs du Congrès et non dans les espaces naturels". (Anderson et Leal – Novembre 1998).

Comment définir un "enviro-capitaliste" ?

Il s'agit d'un entrepreneur utilisant les outils des affaires pour préserver l'espace, développer les habitats pour la faune et la flore, sauver les espèces en danger et d'une façon générale améliorer la qualité de l'environnement.

Or il existe une demande et un marché, et l'approche économique est de plus en plus utilisée. Par exemple, International Paper, un des plus gros producteurs de bois américain s'est lancé sur le marché environnemental sous l'impulsion de Tom Bourlard, biologiste et entrepreneur. Il s'est attaché à réorienter la politique de la compagnie vers la production de biens environnementaux : forêts, réserves animales, loisirs, chasse.

Il s'agit bien d'entreprendre en vue d'un "développement durable" puisqu'on combine économie et environnement.

Le concept d'entrepreneur environnemental³ est largement attesté par les très nombreux conservatoires d'espaces (land trust) qui n'hésitent pas à contracter avec des industriels (exploitation pétrolière par exemple) pour gérer certains espaces sensibles.

³ La France est à cet égard bien représentée et par exemple le Commandant Cousteau et dans une moindre mesure Haroun Tazief et Paul Emile Victor ont été de véritables entrepreneurs environnementaux agissant d'ailleurs au plan mondial.

5.4 Le concept de "civic environmentalism"

Les "Think Tanks" proches des Démocrates (centre gauche) "Progressive Policy Institute" et "Democratic Leadership Council" ont publié un document "Civic Environmentalism in action : a field guide to regional and local initiatives". Il s'agit de s'appuyer sur l'enracinement des citoyens dans leur lieu de vie pour générer une collaboration entre les pouvoirs publics, les citoyens et les acteurs économiques. *"parce qu'elles sont liées à un lieu spécifique les politiques environnementales sont plus à même que les réglementations classiques (command and control) à gérer certains problèmes tels que la pollution par les eaux de lessivage, la protection des écosystèmes et la réutilisation des sols contaminés"*.

Pour autant, on insiste sur le caractère indispensable des normes fédérales et des états qui offrent un cadre juridique stable permettant d'élaborer un consensus.

Le concept est illustré par 5 études de cas :

- La restauration de la baie de Cheasepeake
- La répartition équitable de l'eau par l'échange de droits en Californie (Sacramento)
- La préservation à long terme des espaces menacés par la collaboration avec la compagnie pétrolière ARCO en Californie et les propriétaires privés.
- L'assainissement et la réutilisation d'un site contaminé dans le Kansas

Ces exemples veulent illustrer en fait que les problèmes environnementaux peuvent et doivent être réglés localement et d'une façon non bureaucratique.

5.5 Le concept de réglementation sur mesure⁴.

Le projet XL relève du nouveau management environnemental désigné sous le terme "Tailored Regulation" ou TR. Il s'agit d'un engagement volontaire des entreprises pour négocier des accords spécifiques à la localisation géographique et fondé sur le contrôle des performances en matière de pollution. Les contrats sont signés avec les pouvoirs publics et les différents ayant-droit locaux. La "réglementation sur mesure" est susceptible d'améliorer l'efficacité de la maîtrise des pollutions en conférant aux entreprises plus de liberté dans les choix technologiques, en incitant à innover et en améliorant la capacité de contrôle de l'administration. Dans une certaine mesure la TR apparaît même comme supérieure aux simples incitations économiques lorsque les coûts de transaction et de contrôle sont élevés.

⁴ Cf 3.2.3 et évaluation critique en annexe

Dans cette mesure, la TR s'applique bien aux grandes entreprises bien établies et à celles qui ont des liens étroits avec les intérêts locaux.

Ce volet du projet XL largement vanté par l'administration Clinton n'a rencontré en fait qu'un succès limité car il n'était pas fondé sur une analyse théorique précisant les conditions dans lesquelles elle est préférable au classique "Command and Control"¹.

5.6 L'évaluation de l'impact des réglementations (Regulatory Impact Assessment)

La "conversion" des Démocrates à la nécessité d'une réforme réglementaire inscrite dans le programme Républicain de longue date est attestée par l'opinion de Debra S. Kopman du Progressive Policy Institute, à propos du projet de loi Thompson Levin accusé d'entraîner la paralysie de l'action administrative bénéfice (paralysis by analysis) en obligeant à une analyse coût-.et soupçonné d'aboutir à surestimer les coûts des règlements et de sous estimer les bénéfices environnementaux.

Un des amendements les plus importants concerne la suppression de l'impossibilité de poursuivre en justice l'administration sur le fond et la forme de l'analyse réglementaire. Les conclusions de Kopman témoignent d'un ralliement : *" Si le projet de loi Levin Thompson est voté, les administrations seront peut être incitées à demander les moyens correspondants et à mettre sur pied l'expertise économique et technique nécessaire pour améliorer leurs décisions. Plus important, le Congrès sera peut être débarrassé de l'idée obsolète que la réforme réglementaire est un problème propre à la bureaucratie. Il faudra dès lors s'attacher à élaborer une nouvelle génération de protection environnementale fondée sur l'innovation technologique, une meilleure information et la gestion active des ressources environnementales. Jusqu'à ce qu'un plus grand nombre de décisions soient internalisées par les incitations du marché et deviennent ainsi mises en œuvre automatiquement, le système réglementaire a peu de chance d'être sensiblement plus efficace.*

Tout bien compté, le projet de loi mérite d'être soutenu. Cependant, le Congrès ferait une erreur de croire que cela est suffisant et même le meilleur moyen de moderniser la politique environnementale." En définitive, le projet de loi S 981⁵ constitue un progrès certain et son adoption mettrait fin à un débat public qui fait rage depuis 1995.

¹ une recherche de Resource for the Future" est en cours sous la responsabilité de A. Krupnik.

⁵ On peut raisonnablement espérer qu'il sera promulgué par la prochaine administration.

5.7 Le projet de "Regulatory Fair Management Act"

Le projet de loi HR 881 a été introduit en 1999 et s'inscrit dans le cadre de la réforme réglementaire.

Ce projet poursuit trois objectifs :

- Les réglementations doivent être facilement acceptables pour toutes les parties prenantes, ce qui implique qu'aucune sanction ne pourra être requise avant publication dans le "Code of Federal Regulation" et le "Federal Register" (JO).
- Les réglementations doivent être compréhensibles par toute personne raisonnable et de bonne foi.
- Les questions présentées doivent pouvoir s'appuyer sur les documents écrits de l'administration pour se conformer aux réglementations.

Ce projet de loi améliorerait la responsabilité et la transparence. Il limitera l'arbitraire des administrations au regard de l'interprétation car les règles du jeu seront clairement définies dès le départ. On peut donc en attendre une meilleure acceptabilité des réglementations et donc une meilleure mise en œuvre.

5.8 Le contrôle des réglementations par le Congrès.

Deux projets de loi étaient en discussion au Sénat en 1999 qui visent comme le S 984, mais sous une autre forme à permettre au Congrès de contrôler le coût et l'efficacité réelle des réglementations éditées par l'administration mettant en œuvre des lois précédemment votées. Ces deux projets sont complémentaires.

- Le Regulatory Right to Know Act vise à mettre en place une nouvelle procédure parlementaire.
- **Le Congressional Office of Regulatory Analysis Act a pour objet de créer une administration ou plutôt un organisme spécialisé au sein du Congrès capable de procéder aux évaluations réglementaires.-**

a) Regulatory R + K Act (S 59) .

Ce projet de loi a été introduit par plusieurs sénateurs dont Mr Thompson qui précisément est comparable à la proposition Thompson Levin (S 984) du 105^{ème} Congrès (1997-98) et qui, à ce jour n'a toujours pas abouti.

Le S 59 vise à rendre permanente l'obligation faite en 1996 à l'Office of Management and Budget de soumettre un rapport annuel au Congrès sur l'ensemble des coûts et bénéfices des réglementations environnementales.

Avant ce rapport annuel de l'OMB, les citoyens n'avaient connaissance que des coûts cumulés des réglementations fédérales sur le secteur privé (au moins de l'ordre de \$ 100 millions par an), compensés il est vrai selon les estimations des administrations par des bénéfices du même ordre.

Certes, ces estimations sont sujettes à caution mais en rendant cette démarche permanente il est clair que l'OMB affinera ses méthodes et permettra ainsi des modifications dans l'élaboration des lois et règlements. Le problème central est que l'OMB dépend de l'exécutif et non du Congrès et qu'à ce titre il aura toujours tendance à équilibrer les coûts par des bénéfices, mais au moins ce rapport servira de base pour les discussions parlementaires.

Dans leurs auditions au Sénat, Hahn et Litan proposent plusieurs modifications aux textes de loi¹.

- Obliger l'OMB à présenter des projets de réforme d'une dizaine de réglementations.
- Demander à l'OMB de présenter quelques réglementations dont l'évaluation diffère sensiblement de celles des administrations.
- Exiger de l'OMB que les évaluations soient traduites en terme monétaire autant que possible.

Le renforcement de l'OMB par le recours aux consultants extérieurs s'imposera et cela entraînera des coûts supplémentaires de quelques millions de dollars, mais dans la mesure où il convient d'examiner l'opportunité de dépenses de milliards de dollars, cela s'avère bénéfique.

b) Le Congressional Office of Regulatory Analysis (CORA)

La mise en place de cet organisme présente trois avantages :

¹ Cf joint Testimony before the committee of Government of Affairs – AEI – Brooking joint centre for Regulatory studies – Avril 1999

- Il permettra une évaluation contradictoire des analyses coût-bénéfice réalisées par l'Office of Regulatory Information Affairs (OIRA) qui dépend de l'OMB et donc de l'exécutif.
- Il assurera la transparence du processus d'élaboration des réglementations.
- Il permettra au Congrès, disposant d'un organisme à son service d'améliorer le processus législatif et réglementaire.

Il n'est pas question que le CORA réplique les analyses d'impact réglementaire (Regulatory Impact Analysis) déjà réalisées par les administrations pour les réglementations les plus importantes . Il s'agit seulement de procéder à une analyse critique de ces documents et de poser les questions pertinentes sur leur objectivité. Afin de respecter le principe de séparation des pouvoirs, le CORA ne pourra intervenir qu'après que les administrations aient publié leurs propres évaluations (RIA).

En définitive, la réglementation notamment en matière d'environnement est devenu si importante qu'elle affecte largement le cadre de vie et le coût des biens et services. Elle peut compromettre aussi la compétitivité des entreprises confrontées à la mondialisation de l'économie. Or à ce jour, le Congrès s'est beaucoup plus préoccupé de l'équilibre du budget que des bénéfices et des coûts des réglementations. Ces deux projets de lois ont précisément pour objet de rétablir un équilibre et d'organiser et d'informer l'ensemble des citoyens sur la façon dont les réglementations affectent leur cadre de vie quotidien.

5.9 Programme de réforme des procédures d'élaboration et de contrôle des réglementations

En 1997 American Enterprise Institute et la Brooking Institution publièrent conjointement un texte faisant la synthèse des travaux conduits pendant une dizaine d'années par des chercheurs renommés appartenant à deux "Think Tanks" de sensibilité que l'on pourrait qualifier de "conservatrice éclairée"².

En outre, Paul Portney, Président respecté de "Resources for the Future" a apporté une caution d'impartialité indiscutable. L'importance et l'urgence du problème de la réforme

² Robert W. Crandall Brooking
 Christiane Demuth AEI
 Robert W. Hahn AEI
 Robert E. Lintan Brooking
 Pietre S. Nivolar Brooking
 Paul R. Portney RFF

règlementaire au niveau le plus élevé (Congrès) a conduit les deux organismes à créer un centre de recherches commun⁶ en 1998 qui est probablement une des sources intellectuelles les plus solides au monde sur ce thème.

5.9.1 Constat

Répondant au constat désormais évident, les auteurs pensent qu'avec un coût caché de plus de \$200 milliards par an pour les seules réglementations fédérales concernant l'environnement, la santé et la sûreté, l'urgence d'une réforme fédérale s'impose et qu'il importe au Congrès d'en assurer la mise en œuvre. *"Nous ne considérons pas que toute réglementation est bonne ou mauvaise, nous entendons juger chaque réglementation sur ses bénéfices et ses coûts spécifiques qui à l'expérience sont extrêmement variables. Le problème est qu'à une époque où la réglementation impose des coûts substantiels sous forme de prix plus élevés et de production économique moindre, évaluer et peser soigneusement ses bénéfices et ses coûts attendus est devenu une mission centrale pour tout gouvernement responsable."* Les auteurs avancent que c'est au Congrès qu'il incombe de s'attacher à trouver la solution du vrai problème de la société à savoir assurer le progrès économique et social tout en protégeant l'environnement.

A cette fin, le document identifie six problèmes majeurs à résoudre selon deux principes conduisant à huit réformes concrètes.

5.9.2 Les six problèmes majeurs :

1. Le Congrès trop souvent ne permet pas aux administrations de prendre explicitement en considération les coûts des normes. En effet, seules quelques réglementations importantes (incidence annuelle supérieure à 100 millions de dollars) sont soumises à l'analyse coût – bénéfices.
2. Le Congrès, trop souvent, introduit dans les lois des obligations de moyens techniques souvent très coûteuses au lieu de laisser les entreprises et les consommateurs découvrir la solution la plus appropriée.
3. Ni le Congrès, ni les administrations ne disposent de procédures normalisées pour définir les priorités dans les réglementations. C'est ainsi que le coût d'une vie humaine varie considérablement.

⁶ AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies

4. L'information économique relative aux coûts et aux bénéfices des réglementations est souvent médiocre et partielle. Tandis que les administrations auront notamment tendance à en exagérer les bénéfices, les entreprises insisteront sur les coûts insupportables.
5. Les contraintes budgétaires constituent une incitation à l'augmentation des coûts réglementaires. En effet, le législateur ne pouvant plus augmenter le budget se tourne vers la réglementation pour promettre aux électeurs des avantages qui ne se traduiront pas par des dépenses budgétaires.
6. Le gouvernement fédéral réglemente les nombreuses activités qui relèvent de la responsabilité des autres niveaux de décisions (Etats, villes). Le "Prêt-à-porter" réglementaire (Regulatory One Size Fits All) s'avère peu efficace et, aujourd'hui, il n'y a aucune raison de penser que les états ou les villes n'éditent pas des règlements bien adaptés à la protection de l'environnement local.

5.9.3 Les deux principes de la réforme réglementaire :

Naguère, la réforme réglementaire a été considérée comme un outil au service des entreprises¹ et des consommateurs. Elle doit relever d'autres logiques.

Principe n°1 : La réforme réglementaire devrait permettre aux électeurs de responsabiliser leurs élus au regard des réglementations qu'ils imposent au public. En effet, le Congrès doit être comptable des effets des réglementations dans la mesure où elles sont édictées par délégation de pouvoir aux administrations.

Principe n° 2 : La réforme réglementaire doit assurer l'intérêt public en protégeant le bien-être économique des producteurs et des consommateurs. Il convient donc de généraliser l'analyse coût-bénéfices malgré les difficultés de quantification. Au moins, l'administration devra clairement expliciter ses décisions.

5.9.4 Les huit recommandations :

1. Le Congrès devrait réexaminer les principales lois (environnement, protection du consommateur, sécurité du travail) afin d'en améliorer les résultats en abaissant les coûts et d'en confier si possible la responsabilité aux états. En outre, le Congrès doit rendre obligatoire l'analyse coût - bénéfice pour toute législation dont le coût annuel est supérieur à \$100 millions.

¹ L'évaluation des décisions publiques était un des trois volets de la "trinité Diabolique" dénoncée naguère par les grandes associations de protection de la nature.

2. Le Président et le Congrès doivent mettre au point des procédures pour améliorer la qualité des RIA et notamment, bien expliciter les hypothèses.
3. Le Congrès doit exiger des administrations un rapport annuel public sur les coûts et avantages quantifiables ou non de leurs réglementations. Ce rapport sera publié sous l'autorité de l'OMB et contribuera à dévoiler aux citoyens les véritables coûts des réglementations.
4. Le Congrès doit accroître la capacité de l'OMB (exécutif) et du CBO (législatif) d'évaluation des lois et règlements importants. Aujourd'hui, l'Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) au sein de l'OMB dispose d'une dizaine d'économistes, ce qui est tout à fait insuffisant. Le CBO devrait lui aussi disposer d'un service spécialisé d'évaluation directement au service du Congrès. Les coûts de ces réformes sont absolument minimes au regard des enjeux.
5. Le Congrès devrait se doter d'une loi reprenant l'Executive Order 12866 relatif à l'obligation des évaluations des réglementations sous l'autorité de l'OMB. La judiciarisation du contrôle de l'évaluation de la réglementation donnerait beaucoup plus de poids au RIA.
6. Le Congrès doit encourager les tribunaux à recourir à une évaluation réglementaire contestée à partir d'un critère simple : faire plus de bien que de mal. L'accroissement initial des contentieux devrait se prolonger dès lors que la nouvelle jurisprudence se mettrait en place.
7. Le Congrès doit examiner les réglementations existantes et nouvelles et exiger que l'OMB en liaison avec les administrations analyse au moins dix réglementations chaque année en ayant la possibilité de les modifier afin que leur bénéfice excède leurs coûts. Dans le cas contraire, il convient de les éliminer.
8. Le Congrès doit conduire une expérience de budget réglementaire pour les réglementations nouvelles. Il devra s'engager sur une interdiction des coûts réglementaires imposés à la société selon différents postes (par administration, par nature). Ce budget, ne s'appliquerait qu'aux réglementations dont les coûts attendus ne seront pas supérieurs aux bénéfices quantifiables. Ainsi, cette procédure responsabilisera les décideurs sans toutefois empêcher la mise en œuvre de réglementations qui sont clairement positives pour les citoyens. Une nouvelle

administration indépendante pourrait être chargée du contrôle de la procédure comparable à la Federal Reserve ou au moins en attendant de confier cette mission au CBO. Si cette expérience s'avère positive, le Congrès pourrait définitivement instaurer la présentation d'un budget réglementaire.

Les auteurs de ces propositions n'ignorent pas les difficultés politiques de mise en œuvre d'une telle réforme mais l'importance de l'enjeu justifie la tentative⁷.

5.10 La « réglementation privée »

La protection environnementale est devenue un objectif partagé par tous les groupes sociaux, y compris les entreprises. Dès lors, on peut penser que la réglementation n'est plus l'instrument indispensable et le mieux adaptée à la réalisation des objectifs et que les impératifs moraux et sociaux peuvent prendre le pas sur les obligations et les sanctions.

L'expression « réglementation privée » n'est ni un paradoxe ni un oxymoron et prend des formes originales dont on commence à percevoir la nature.

- La certification International Standard Organization (ISO)

C'est un système ancien et efficace qui s'étend progressivement au domaines de l'environnement, notamment avec ISO 14000. C'est à chaque firme de demander sa certification sur une base volontaire. Bien entendu, cette procédure a un coût élevé mais qui, à la différence de la réglementation, est clairement affiché et limité à la firme contrôlée. Le bon sens conduit d'ailleurs à penser que les avantages sont plus élevés que les coûts.

- Les audits environnementaux

Les plus grandes firmes d'audits comptables et financiers se sont lancées dans le contrôle environnemental, notamment lors des opérations d'acquisition et de fusion d'entreprises afin d'identifier et de limiter les risques. Appelé « Third Party Audit », la procédure se généralise et par exemple telle ou telle entreprise de la chimie soupçonnée de polluer demande l'intervention d'une « Environmental Accountant Firm » qui établira un rapport comparable à celui d'un audit classique. Ce système est coûteux et concerne

⁷ Voir en annexe les propositions au Congrès de modification des procédures par Hahn et Litan (juin 2000)

essentiellement les grandes sociétés mais les petites entreprises en tendance à se grouper pour obtenir des services comparables à des coûts acceptables.

Bien entendu , « la réglementation privée » ne peut s'exercer qu'à l'intérieur des règles existantes et sous réserve que celles fixent uniquement les objectifs et non les moyens pour y parvenir. On peut donc penser que la réglementation privée se développera dans la mesure où la tendance à la déréglementation se traduira dans les faits.

5. CONCLUSION GENERALE

6.1 Vers une nouvelle politique environnementale

Les Etats-Unis sont aujourd'hui sur le point de modifier fondamentalement la politique conçue dans les années 60 et mise en œuvre au cours de années 70 et 80. L'arsenal réglementaire fondé sur le recours au « command and control » fédéral a certes réussi à faire face aux lacunes du marché. Mais aujourd'hui il convient de surveiller les lacunes de l'action de la puissance publique qui par ses réglementations peut porter atteinte à l'environnement.

6.1.1 Les limites de la politique environnementale classique

« Aujourd'hui la plupart des lois environnementales violent les principes de l'écologie. La nature nous enseigne la continuité entre toutes les activités, mais la plupart des lois actuelles séparent les polluants, sans tenir compte des écosystèmes. » (E.D. Eliot, 1997)

Bien entendu, certaines législations, tel le National Environmental Policy Act (NEPA 1969) qui a introduit le concept d'étude d'impact, relèvent d'une philosophie véritablement écologique, même si son application s'est avérée inégale, si bien que son concept est repris aujourd'hui dans l'évaluation réglementaire.

Il existe cependant une spécificité dans la réglementation américaine désignée sous le terme de « Command and Control ». On peut distinguer quatre caractéristiques :

- réglementation spécifique à chaque polluant et chaque industrie, mise en œuvre par l'administration fédérale, suite à des procédures administratives interminables et des recours contentieux ;
- définition de normes par les administrations fédérales limitant le niveau de pollution à émettre dans l'air, l'eau ou le sol ;
- obligation pour les Etats de traduire les objectifs fédéraux en objectifs spécifiques au niveau de chaque installation polluante ;
- définition de droits pour les associations d'ester en justice pour obtenir la conformité aux règlements, y compris en obligeant la puissance publique à agir en fonction de délais spécifiés dans la loi.

On a vu que les sommes consacrées à la lutte contre la pollution sont considérables et comparables par exemple à celles qui ont permis de mettre en œuvre le Plan Marshall après la guerre.

Bien que le résultat ait été largement atteint, il existe un consensus politique et social sur la nécessité de modifier le système. En effet, le « Command and Control » était bien adapté à combattre les gros pollueurs mais les problèmes environnementaux du futur concernent d'autres secteurs tels les transports, l'agriculture, les services et, d'une façon plus générale, le mode de vie des consommateurs.

Dans la mesure où sont concernés des pollueurs modestes mais très nombreux, la multiplication des sources rend largement inefficace l'approche réglementaire classique.

En définitive, les Etats-Unis souffrent de sur-réglementation, tandis que des secteurs entiers échappent à la règle.

6.1.2 Stratégie réformatrice

S'il existe un consensus pour une modification de stratégie, on constate que les moyens proposés pour une réforme sont fort différents :

- d'une part les tenants du libéralisme environnemental (Free Market Environmentalism) pensent que la législation fédérale constitue globalement une erreur et qu'il faut en revenir au libre marché fondé sur un système rénové de droits de propriété.
- A l'autre bout du spectre intellectuel, on trouve des visionnaires qui prônent une nouvelle construction législative unifiée et organique, plus ou moins proche des thèses de l'écologie profonde.

L'échec relatif des républicains au Congrès pour introduire une nouvelle loi sur les droits de propriété montre que l'opinion est méfiante et préfère une évolution à une révolution. La structure fédérale permettant l'expérimentation réglementaire, c'est au niveau des Etats que l'on verra se dessiner les solutions les plus novatrices et efficaces.

Analysant les sondages et audiences média Karlyn Bowman ((AEI-Brookings) au début de l'été 2000 pense que les problèmes d'environnement ne sont pas déterminants pour l'élection présidentielle. En réalité, le consensus pour la nécessité de protéger

l'environnement est général et d'autre part les vrais problèmes se posent moins au niveau fédéral qu'à celui des Etats et des collectivités locales.

En effet, « dès lors qu'une société s'accorde sur la fin, la plupart des citoyens se retirent du débat sur les moyens qui permettent de réaliser les objectifs. On assiste donc à une modification radicale des attitudes. Par exemple en 1971 43% des étudiants de première année (freshmen) déclaraient que l'environnement était « essentiel ou très important » pour eux. A la même question posée en 1999 seulement 18% donnent la même réponse. Tout se passe comme si l'opinion pensait que la question environnementale était en voie d'être résolue progressivement. Les Américains sont devenus des « verts légers » (lite greens) ».

Perception comparative des problèmes environnementaux par les écologistes et les conservateurs de la nature

| Thèmes | Ecologistes (environmentalists) | Conservateurs de la nature (conservationists) |
|---|---|--|
| Vision planétaire | Le monde pose des problèmes. | Le monde est plein de possibilités. |
| Relation hommes / environnement | La nature ne doit pas être modifiée car l'homme porte atteinte à l'environnement. Les personnes qui modifient la nature commettent un crime. | L'équilibre de la nature inclue l'homme : les solutions aux problèmes environnementaux peuvent être équilibrées avec les besoins humains et les objectifs de développement «économique». |
| Perception des risques | Tout risque peut être évité. Le gouvernement fédéral doit investir afin d'éliminer les risques quel qu'en soit le prix. | Une société sans risques est impossible, mais la réglementation peut gaspiller des ressources précieuses en s'efforçant de créer une société sans risques. |
| Perception de la réglementation | Les réglementations sont nécessaires et positives. | Les réglementations ont des effets positifs et négatifs ; parfois elles entraînent des risques supplémentaires et offrent une moindre protection. |
| Solutions aux problèmes environnementaux | Une réglementation centralisée du type « command and control » est nécessaire. Les fonctionnaires fédéraux et les ministères doivent pouvoir décider de l'allocation optimale des ressources environnementales. | Une société plus riche est aussi plus saine. Ceux qui possèdent une ressource ont besoin de liberté et d'incitation à créer et mettre en œuvre des solutions efficaces. |
| Gestion des ressources | La gestion collective des ressources est de beaucoup supérieure à l'appropriation privée. | La propriété privée entraîne la responsabilité individuelle et la gestion en bon père de famille. |
| Droits de propriété | La propriété privée est subordonnée aux objectifs de la puissance publique, sans tenir compte de la nature du propriétaire. | Personne ne doit être privé de l'utilisation raisonnable de son bien sans une juste indemnisation. |
| Rôle des consommateurs dans le libre marché | Les fonctionnaires savent mieux ce qui convient aux consommateurs et à leur familles. On ne peut faire confiance aux individus pour prendre de sages décisions environnementales. | Si l'on a le choix, les consommateurs prendront de sages décisions environnementales au sein du libre marché. |

Source : Angela Antonelli (2000)

6.1.3 Propositions de réforme de la politique environnementale

a) Les incitations économiques

- Le système des permis négociables

Aussi bien pour l'air que pour l'eau, il ne pourra être généralisé que sous réserve d'une forte implication des pouvoirs publics pour s'adapter à maîtriser des concepts nouveaux. Qualifié souvent de « droit de polluer », il soulève l'opposition d'une partie des écologistes, bien souvent peu familiers avec les mécanismes économiques.

- Taxation écologique

Il est clair qu'une taxe sur le prélèvement des ressources limite la demande et rentabilise par exemple les actions de recyclage. A ce titre, l'absence de taxation de l'énergie entraîne des consommations élevées et aggrave la pollution atmosphérique.

Cet outil ne semble pas devoir être mis en place en raison de la très forte opposition de l'ensemble de la population, mais les pressions internationales pourraient inciter à une évolution.

- Subventions publiques aux installations de dépollution

Politiquement cet outil est difficile à mettre en œuvre car ses effets pervers sont souvent importants, cependant on peut imaginer de favoriser l'installation d'équipements moins polluants.

- Prêts subventionnés

Ce système utilisé pour les pays en voie de développement pourrait être étendu à certains équipements environnementaux.

- Compensations ponctuelles

Les propriétaires de zones naturelles pourraient être encouragés à une bonne gestion par une compensation des moins-values foncières au-delà d'un certain seuil. Il est clair que le débat sur le « taking » aboutira à un compromis évitant

de faire porter à quelques personnes le coût de la protection de l'environnement qui concerne l'ensemble de la collectivité.

b) Améliorer l'information environnementale

La croissance exponentielle de l'information environnementale conduira à imaginer un organe central qui pourrait s'appeler « Federal Bureau of Environmental Statistics ». Cet organisme aurait pour mission d'intégrer les données publiques et privées au-delà des frontières nationales.

La certification et la définition de normes par des organismes indépendants, type ISO 14000, pourrait se substituer partiellement au système réglementaire classique.

Enfin, un système d'incitations positives en termes de récompenses et de prix, pourrait se substituer utilement au système de sanctions actuel, peu motivant.

c) La mise au point de programmes privés

La distinction entre programmes privés et publics aura tendance à s'atténuer. Ainsi, l'analyse de cycle de vie d'un produit obligeant les industriels à étendre leur responsabilité juridique jusqu'à la récupération. De même, le concept de « Total Quality Management » (TQM) pourrait être appliqué aux produits afin de supprimer leurs effets externes.

d) Modification des programmes environnementaux

Les multiples réglementations et polices qui s'appliquent pour un programme pourraient être unifiées, ce qui supposerait une re-codification générale. Il est évident qu'une simplification réglementaire radicale améliorerait les performances du système administratif.

e) La réforme du droit de l'environnement

Il s'agit d'une entreprise extrêmement complexe et il est probable que l'évolution aura lieu par essais et erreurs.

L'extension du concept de bulle (bubble concept) à l'ensemble des pollutions pourrait permettre l'échange de pollutions de nature très différentes. En réalité, le concept de bulle a permis de développer avec succès les permis négociables pour l'air depuis une quinzaine d'années et est maintenant étendu à l'eau. L'avantage de la bulle multi-pollution serait non seulement d'abaisser les coûts mais encore de créer des incitations pour maîtriser des pollutions ou des nuisances qui, à ce jour, échappent à la réglementation.

De toute évidence, la tâche n'est pas simple, mais qu'on se rappelle que l'idée de permis négociables apparaissait comme totalement utopique il y a moins de vingt ans. L'imagination des économistes, des juristes et des ingénieurs doit s'attacher à trouver des solutions nouvelles.

Par ailleurs, on redécouvre les vertus de la Common Law et du principe de responsabilité qui peut bien souvent être plus efficace que le droit public (Statutes).

6.1.4 De la réglementation au contrat

Le système « Command and Control » pourrait ainsi évoluer vers le « Command and Covenant ». Dans cette nouvelle configuration, il est entendu que la puissance publique commande mais seulement dans la mesure où elle précise les niveaux maximum acceptables de risque et de pollution. Mais les administrations fédérales, plutôt que de « contrôler » la mise en œuvre, confèrent aux administrations locales la responsabilité de définir leurs propres modalités alternatives de conformité par convention (covenants), sous réserve que le résultat soit au moins aussi bon.

L'avantage essentiel du système de « conformité flexible » est d'inciter à l'innovation et d'abaisser les coûts. Cette approche permet aussi aux entreprises privées de passer des conventions pour échapper aux réglementations inefficaces. Le problème du contrôle de la procédure alternative peut être résolu en renversant la charge de la preuve : c'est à l'industriel de faire la preuve qu'il a réussi à maîtriser la pollution à l'aide d'autres outils que la seule réglementation. L'administration, si elle doit faire confiance, a la mission de vérifier.

6.1.5 Organiser les évolutions institutionnelles

Les nouveaux outils de politique environnementale posent de redoutables problèmes conceptuels et administratifs. Les nombreuses références et expérience en cours visent à conférer aux Etats une partie des compétences fédérales. Ceci est conforme au système fédéral dont la philosophie traditionnelle consiste à fixer des objectifs nationaux dont les modalités de mise en œuvre sont confiées aux pouvoirs locaux (Etat). Certes, les réglementations fédérales ont pris un poids considérable et leur retraite en bon ordre ne sera pas une chose aisée.

Conçue au départ comme un moyen de faire échec aux risques du « moins disant environnemental » (race to the bottom) des Etats, la réglementation fédérale doit s'adapter à la nouvelle réalité où les états de l'Union sont en compétition environnementale (race to the top).

Le concept de « Command and Conventant » devrait précisément s'imposer afin de combiner efficacement flexibilité et responsabilité.

L'avenir semble devoir appartenir à l'innovation institutionnelle, se démarquant progressivement de l'arsenal juridique fédéral des années 70. Après tout, comme le fait remarquer justement E.D. Eliot (1997) « *la nature peut servir de guide à la réforme du droit de l'environnement : les systèmes complexes évoluent avec le temps. ...ils ne procède pas par rupture mais s'adaptent en mêlant le présent et le futur par des changements subtils qui transforment l'existant par de nouvelles relations.* »

6.2 Orientation de la recherche

Dans quelles mesures les nouvelles orientations de la politique environnementale américaine peuvent guider la recherche en France ?

Certes les institutions américaines sont sensiblement différentes de celles de la France mais si l'on veut bien convenir que l'Union Européenne a pour objet la création à terme d'une fédération d'états, nombre de problèmes américains qui concernent les compétences relatives entre les états et le gouvernement fédéral sont pertinents. Par ailleurs certains outils et concepts méritent d'être approfondis aussi bien au niveau européen que français.

6.2.1 Le problème de l'expropriation réglementaire

Le refus d'envisager une indemnisation des propriétaires ou ayants-droits pour des servitudes réglementaires a été affirmé en matière d'urbanisme dès 1943. Or, si cette contrainte apparaissait comme légitime lorsque limitée à l'organisation de l'espace urbain, il est évident que les multiples réglementations environnementales étendues à l'ensemble du territoire entraînent une modification profonde des patrimoines et sont une des causes du développement de la corruption au niveau des collectivités locales.

Face aux récentes décisions de la Cour Européenne de Justice, il n'est pas sûr que la position française d'interprétation de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen soit tenable à terme. L'expérience récente Natura 2000 démontre qu'en l'absence de mécanisme de compensation, il est difficile d'imposer des contraintes, d'autant plus que la gestion des espaces ainsi protégés n'est en aucun cas résolu par la simple réglementation.

Certes, on voit bien que malgré une évolution de la jurisprudence de la Cour Suprême américaine, le problème du « Taking » n'est pas vraiment résolu. Mais au moins est-il posé en terme clair même si au niveau fédéral le Congrès n'a pas pu faire adopter de nombreux projets de loi. Un grand nombre d'Etats sont parvenus à définir la difficile frontière à partir de laquelle une réglementation aboutit à une véritable expropriation.

Aujourd'hui en France, la question demeure tabou. Une clarification s'impose pour distinguer la servitude d'urbanisme de la servitude environnementale et pour imaginer un mécanisme de déclenchement du seuil d'indemnisation¹. En l'absence d'une telle clarification, il y a fort à parier que les réglementations environnementales seront de plus en plus difficiles à édicter et encore plus à mettre en œuvre. L'expérience américaine et notamment celle des différents Etats pourra utilement être analysée. Un thème connexe est celui de l'analyse d'impact des lois et règlements sur les droits de sous certaines formes contribuent à la bonne gestion des ressources environnementales. Pour autant ce thème peut être étudié dans le cadre d'une recherche sur l'évaluation des lois et règlements.

¹ L'arrêt Bitouzet (C.E. 3 juillet 1997) fait référence à la Convention Européenne des Droit de l'Homme et ouvre la voie à une évolution de la jurisprudence administrative.

6.2.2 L'évaluation du coût des réglementations environnementales

Les méthodes mises au point pour l'évaluation du budget réglementaire américain caché sont certainement pertinentes pour la France et encore plus pour l'Union Européenne. La montée en puissance des réglementations implique des coûts indirects dont personne n'a la moindre idée mais qui sont bien réels. Le concept de budget réglementaire environnemental pourrait être introduit dans la comptabilité publique afin de rendre celle-ci sincère. Cette évaluation ex post et globale permettrait une prise de conscience progressive par les administrations que les règlements sont rarement neutres au regard de la croissance économique et la répartition des revenus.

Outre les difficultés méthodologiques consistant à estimer la somme algébrique des coûts et des bénéfiques, on peut s'attendre, comme aux Etats-Unis, à une opposition des partisans du « Command and Control » qui n'apparaîtra plus alors comme un outil gratuit et neutre.

6.2.3 Les réglementations non financées

Le problème est connexe du précédent dans la mesure où il implique une évaluation des coûts qui seront supportées par des collectivités locales ou des acteurs économiques, sans que ceux-ci n'est pu participer à l'élaboration des décisions. Il est clair qu'aujourd'hui les différents niveaux de gouvernement : Europe, Etats, régions, départements, communes et bientôt communautés urbaines ont tendance à se passer le mistigri du coût des réglementations. C'est-à-dire qu'un gouvernement du niveau supérieur a tendance à élaborer des réglementations dont le coût sera supporté par le gouvernement inférieur, responsable de sa mise en œuvre. A cet égard, le concept de subsidiarité environnementale devrait faire l'objet d'une attention particulière. La réflexion conduite aux Etats-Unis sur le problème du « Unfunded Mandate » est particulièrement pertinente pour maîtriser l'extension des compétences communautaires. Afficher pour chaque réglementation son coût pour ceux qui y seront soumis éviterait certaines dérives politiciennes et bureaucratiques.

6.2.4 L'évaluation des lois et réglementations environnementales

En réalité, il s'agit d'une extension systématique du concept d'études d'impact au domaine législatif et réglementaire. Quelque soit la directive communautaire relative aux évaluations stratégiques d'impact sur l'environnement (ESIE), on voit que seuls les plans et programmes et non les politiques seront concernées. C'est dire que l'évaluation des coûts et bénéfices des lois et règlements constituent une tâche prioritaire. Or, aujourd'hui, l'évaluation ex ante des politiques est peu pratiquée en France et nul doute que l'expérience américaine pourrait ouvrir la voie.

6.2.5 L'analyse comparative des risques

Toutes les décisions environnementales ont pour objet de limiter les risques pour les ressources et l'homme. La Comparative Risk Analysis (CRA) a précisément pour objet de hiérarchiser les résultats attendus en fonction des objectifs. L'expérience américaine peut certainement aidé à mieux définir le champ de l'étude.

6.2.6 Conclusion

Tous les domaines de recherche évoqués font l'objet de nombreuses publications le plus souvent d'excellent niveau mais dont n'est pas absent le débat idéologique. L'analyse de l'expérience américaine s'impose d'autant plus que la coopération internationale implique le recours à de nouveaux concepts et qu'il est clair qu'en France, pas plus qu'aux Etats-Unis, il ne sera possible d'améliorer la protection environnementale sans recourir, au moins partiellement, à de nouveaux outils. Cette recherche pour être fructueuse nécessite bien sûr une mise en perspective des institutions américaines et des institutions françaises et communautaires. Elle sera largement facilité par la consultation des sites Internet des nombreux « Think Tanks » pour lesquels l'évolution de la politique environnementale constitue une préoccupation majeure.

6.3 Les limites de la réforme de la politique environnementale 2001 – 2005.

L'incroyable égale répartition de l'électorat pour la désignation du président et du Congrès a démontrée qu'à la polarisation idéologique correspond un recentrage de fait qui laisse peu de place aux grandes réformes.

Certes, l'électorat vert a fait son opposition avec Ralph Nader malgré l'orientation gauchisante de la campagne d'Al Gore, lui-même sympathisant de l'écologie profonde. G.W. Bush n'a pas insisté sur les thèmes environnementaux dont les solutions étaient implicitement formulées dans le retour à la responsabilité des Etats et des individus aux dépend du gouvernement fédéral.

Mais les positions électorales sont rarement traduites dans les actes et bien souvent on joue à front renversé².

La victoire républicaine à la présidence et au Congrès devrait permettre une politique environnementale active. Après tout, de Theodore Roosevelt à Nixon, la protection de la nature a été considérée comme un impératif civique par les Républicains.

On doit, en effet, créditer Nixon du Clean Air Act, du Clean Water Act et surtout du National Environmental Policy Act (NEPA 1970) qui a créé l'Environmental Protection Agency (EPA) et a inventé le concept des études d'impact sur l'environnement. George Bush Senior a lui-même promulgué le nouveau Clean Air Act introduisant les permis négociables.

La profonde réforme de la politique environnementale correspond en fait à un mouvement de fond de la société. Il y a une trentaine d'année, la société fit appel au gouvernement fédéral pour résoudre les problèmes environnementaux évidents. Aujourd'hui les pouvoirs publics doivent s'appuyer sur la créativité de la société civile pour apporter une solution aux nouveaux défis environnementaux. Pour cela, on peut penser que quatre principes seront mis en œuvre :

- l'innovation locale, c'est-à-dire l'encouragement aux Etats de l'Union de trouver les solutions adaptées à leurs impératifs particuliers ;
- la flexibilité et le progrès qui à partir de l'expérience de chaque Etat doit être diffusée à l'ensemble du pays ;

² L'exemple le plus remarquable en politique étrangère est celui de Nixon, Républicain de choc, qui contrairement à toute attente, a reconnu la Chine de Mao Tse Tung.

- la responsabilité des personnes morales et physiques grâce à un système de sanction mais aussi d'incitation à l'innovation environnementale ;
- le recours à la science et non à l'émotion médiatisée.

La présidence républicaine devrait donc s'inscrire plus dans la continuité que dans la rupture, d'autant plus qu'il existe un consensus sinon sur les moyens du moins sur les objectifs. Quant au Congrès plusieurs de projets de loi pendants devraient pouvoir être votés sur une base bipartisane.

Le programme « Reinventing Environmental Regulation » de 1995 n'est aucunement obsolète et nul doute que nouveau Président pourrait reprendre la déclaration du Vice Président Al Gore placée en exergue du document de 1995: « *Nous sommes arrivés à un croisement. Les décisions que nous prenons aujourd'hui détermineront si nous laissons aux générations futures un monde où il fait bon vivre ou un série de problèmes de plus en plus insolubles. Plus que jamais nous devons nous attacher à réconcilier la protection environnementale et la croissance économique* »

ANNEXES

- 1. Liste des personnalités rencontrées**
- 2. Bibliographie**
- 3. Note sur les permis négociables pour un bassin versant**
- 4. Executive Order 12866**
- 5. Vers une gouvernance du développement durable**
- 6. Proposition de nouvelles procédures d'évaluation réglementaire**
- 7. Environmental Defense Fund Scorecard**
- 8. Signification des sigles**
- 9 Organismes et think tanks d'analyse des réglementations
environnementales**

PERSONNALITES RENCONTREES¹

Adler J., directeur Environmental Studies, Competitive Enterprise Institute
Anderson T., directeur, Political Economy Research Center (Montana)
Andrews R., professeur de politique urbaine, University of North Carolina
Basala A., cabinet du Sénateur Faircloth
Brubaker E., directrice scientifique à Probe Canada
Crews C., directeur Regulatory Studies, Competitive Enterprise Institute
Echevaria J, juriste conseil de la National Audubon Society
Guastavino J. M., attaché scientifique, Ambassade de France à Washington
Harvey J. ,professeur, University of Wisconsin-Madison
Hocker J., directrice de Land Trust Alliance
Howes J., Ministre de l'Environnement, Caroline du Nord
Hudgins E., directeur des Regulatory Studies, Cato Institute
Jaeger L., cabinet du Sénateur Bailey Hutchinson
Kwong J., directrice Public Affairs, Atlas Economic Research Foundation
Marzulla N., présidente, Defenders of Property Rights
McElfish J et Meyers, E., Environmental Law Institute
Migué J.L., professeur, Ecole Nationale d'Administration Publique, Québec
Planicka G. et Ritter, D., National Environmental Policy Institute
Portney P., directeur de Resources for the Future
Smith F., président, Competitive Enterprise Institute
Smith R. J., directeur du Center for Private Conservation
Strayer J., directeur External Affairs, National Center for Policy Analysis
Strong A. L., professeur, University of Pennsylvania
Stroup R., professeur, Political Economy Research Center (Montana)
Taylor J., directeur des Natural Resources Studies, Cato Institute
Yandle B., professeur d'économie politique, Clemson University (Caroline du Sud)

¹ Lorsque non précisé les personnes rencontrées sont localisées à Washington D.C.

BIBLIOGRAPHIE*

OUVRAGES

- ADLER J. (1995), *Environmentalism at the Crossroads*, Washington D.C. : Capital Research Center.
- ANDERSON T. et LEAL D. (1991), *Free Market Environmentalism*, San Francisco : Pacific Research Institute for Public Policy.
- ANDERSON T.ed. (2000) *Political Environmentalism : going behind the green curtain*, Hoover Institution
- BLOCK W. ed. (1990), *Economics and the Environment : a Reconciliation*, Canada : The Fraser Institute.
- BRUBAKER E. (1995), *Property Rights in the Defence of Nature*, London - Toronto : Earthscan.
- CATO HANDBOOK FOR CONGRESS (éditions 1997 et 2000) Cato Institute
- CHERTOW M. et ESTY D. ed. (1997), *Thinking Ecologically*, New Haven et London : Yale University Press.
- CRITICAL REVIEW (1992) *Special issue on Environmentalism*
- DALY H. et WEALE A. (1992), *Environmentalism : The Limits of the Market*, New Haven : Critical Review.
- DAVIES C. ed. (1996), *Comparing Environmental Risks*, Washington D.C. Resources for the Future.
- DURNILL G. K. (1995) *The making of a Conservative Environmentalist*, Indiana University Press
- ECHEVERRIA J. et BOOTH EBY R. ed. (1995), *Let the People Judge*, Washington D.C. : Island Press.
- EPSTEIN R. (1995), *Simple Rules for a Complex World*, Cambridge, MA : Harvard University Press.
- FALQUE M. et MASSENET M. ed. (1997), *Droits de Propriété et Environnement*, Paris : Dalloz.
- FALQUE M. et MASSENET M. ed. (2000), *Droits de Propriété, Economie et Environnement : les ressources en eau* Paris : Dalloz.
- FALQUE M. et MILLIERE G. ed. (1992), *Ecologie et Liberté*, Paris : Litec..
- FUMENTO M. (1997), *Polluted Science : The EPA's Campaign to Expand Clean Air Regulations*, Washington D.C. : The AEI Press.
- GORE Al (1995), *Common Sense Government*, New York : Random House.
- GORE. Al (1992), *Earth in the Balance*, New York : Houghton Mifflin Company.

* Nous disposons de tous les documents cités.

- GREVE M. (1996), *The Demise of Environmentalism in American Law*, Washington D.C. : The AEI Press.
- GREVE M. et SMITH F. ed. (1992), *Environmental Politics : Public Costs, Private Rewards*, New York : Praeger.
- HAHN R. ed. (1996), *Risks, Costs, and Lives Saved*, Washington D.C. : The AEI Press.
- HARDIN G. et BADEN J. (1977), *Managing the Commons*, San Francisco : W.H. Freeman and Company.
- HOWARD P. (1994), *The Death of Common Sense*, New York : Warner Books.
- LANDY M. K. et AL. (1990) *The Environmental Protection Agency, asking the wrong questions*, Oxford University Press
- LEOPOLD A. (1949) *A Sand County Almanac* Oxford University Press
- MACAULAY H. et YANDLE B. (1977), *Environmental Use and the Market*, Lexington : D.C. Heath and Company.
- MACKAAY E. et TRUDEAU H. ed. (1994), *L'environnement – à quel prix ?* Montréal : Thémis.
- MEINERS R. et YANDLE B. ed. (1993), *Taking the Environment Seriously*, Lanham : Rowman & Littlefield.
- MORGENSTERN R. D. ed. (1997) *Economic Analyses at EPA, Assessing Regulatory Impact* Resources for the Future
- NATIONAL RESEARCH COUNCIL (1993), *Setting Priorities for Land Conservation*, Washington D.C. : National Academy Press.
- NELSON R. (1995), *Public Lands and Private Rights*, Lanham : Rowman & Littlefield.
- PORTNEY P., ed. (1990), *Public Policies for Environmental Protection*, Washington D.C. : Resources for the Future.
- OSTROM E. (1990) *Governing the Commons* Cambridge University Press
- SANDIA National Laboratories REGULATORY IMPACT ANALYSIS PROJECT, INC. (1994), *Choices In Risk Assessment*, Washington, D.C. .
- STROUP R. et BADEN J. (1983), *Natural Resources : Bureaucratic Myth and Environmental Management*, San Francisco : Pacific Institute for Public Policy Research.
- YANDLE B. ed. (1995), *Land Rights : The 1990s' Property Rights Rebellion*, Lanham : Rowman & Littlefield.
- KAPLOWITZ M. D. ed. (2000), *Property Rights, Economics and the Environment*, JAI Press Inc.

BROCHURES et RAPPORTS

- ADLER J. (1996), *Property Rights, Regulatory Takings, and Environmental Protection*, Washington : CEI, 30 pages.

- ANDERSON T. ed. (1995), *Reinventing Environmentalism in the New Era*, Perc Policy Series, 28 pages.
- ANDREWS R. et WAITS M. (1978), *Environmental Values in Public Decisions*, Ann Arbor, School of Natural Resources, The University of Michigan, 91 pages.
- ARROW K., CROPPER M. etc. (1996), *Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health, and Safety Regulation*, Washington D.C. : AEI, 17 pages.
- BOYD J. et BRENNAN T. (1996), *Pluralism and Regulatory Failure : When Should Takings Trigger Compensation ?* Washington D.C. : Resources for the Future, 26 pages.
- BRENNAN T. et BOYD J. (1995), *Political Economy and the Efficiency of Compensation for Takings*, Washington D.C. : Resources for the Future, 26 pages.
- BUTLER H. et MACEY H. (1996), *Using Federalism to Improve Environmental Policy*, Washington D.C. : AEI, 69 pages.
- CLINTON B. et GORE A. (1995), *Reinventing Environmental Regulation*, Washington D.C., 61 pages.
- CLINTON B. et GORE A. (1996), *A Record of Protecting the Environment & Public Health*, Washington D.C., 46 pages.
- COUCIL OF ECONOMIC ADVISORS (1998), *Improving Economic Efficiency : Environmental and Health Issues*, Annual Report, 25 pages.
- CRANDALL R., DEMUTH C. etc. (1997), *An Agenda For Federal Regulatory Reform*, Washington D.C. : American Enterprise Institute for Public Policy Research et The Brookings Institution, 27 pages.
- CREWS C. Jr. (1996), *Promise and Peril : Implementing a Regulatory Budget*, Washington D.C. CEI, 28 pages.
- CREWS C. Jr. (1997), *Creating a Regulatory Report Card*, Washington : CEI
- CREWS C. Jr. (2000), *Ten Thousand Commandments, an annual policymaker's snapshot of the federal regulatory state* CEI 59 pages.
- CREWS C. Jr. (2000), *Jump, jive an' reform regulation* CEI 24 pages.
- DAVIES J. et MAZUREK J. (1997), *Regulating Pollution : Does the U.S. System Work ?* Washington D.C. : Resources for the Future, 50 pages.
- DEFENDERS OF PROPERTY RIGHTS (1994), *Ten Facts About Property Rights' Legislation*, Washington D.C., 21 pages.
- DISCUSSION DRAFT REPORT (1997), *How Clean is Clean ? Phase III Dynamics of Devolution*, Washington D.C. : National Environmental Policy Institute, 77 pages.
- DUERKSEN C. et RODDEWIG R. (1994), *Takings Law in plain English*, Washington D.C. : American Resources Information Network, 47 pages.
- FREEMAN P. et KUNREUTHER H. (1997), *Managing Environmental Risk Through Insurance*, Washington D.C. : AEI, 107 pages.
- GOVERNMENT of the USA (1994), *The Greening of the White House*, Phase I Action Plan, Washington D.C., 34 pages.

- GRUPE EPISTEMOLOGIE DES CINDYNIQUES (1996), *Risque, santé, environnement : la place de l'outil économique dans la transaction sociale*, Paris : Cahiers du GEC, 97 pages.
- HAHN R. et LITAN R. (1997), *Improving Regulatory Accountability*, Washington D.C. : American Enterprise Institute for Public Policy Research et The Brookings Institution, 36 pages.
- HAHN R. et LITAN R. (2000), *Improving regulation, start with the analysis and work from there* Washington D.C. : American Enterprise Institute for Public Policy Research et The Brookings Institution, 12 pages.
- HAHN R. et al (1999) *Assessing the quality of regulatory impact analysis* AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 27 pages
- HAHN R. (2000) *The impact of economics on environmental policy* AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 35 pages
- HOPKINS T. (1996), *Regulatory Costs in Profile*, Saint Louis : Center for the Study of American Business, 25 pages.
- JEFFREYS K. (1995), *Progressive Environmentalism : Principles for Regulatory Reform*, Dallas : Center for Policy Analysis, 45 pages.
- KNOPMAN D. (1996), *Second Generation – A New Strategy For Environmental Protection*, Washington D.C. : Progressive Foundation, Center for Innovation & the Environment, 16 pages.
- LADD E. et Bowman K. (1995), *Attitudes Toward the Environment*, Washington D.C. : AEI, 55 pages.
- LIEBERMAN B. (1997), *Environmental Audits : State Carrots Versus Federal Sticks In Environmental Enforcement*, Washington D.C. : CEI, 17 pages.
- LUND H. (1995), *Property Rights Legislation in the States : A Review*, Perc Policy Series, 28 pages.
- MEINERS R. et YANDLE B. (1998) *The common law : how it protects the environment* Perc Policy Series, 27 pages.
- NATIONAL ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION (1995), *Setting Priorities, Getting Results : A New Direction for EPA*, Washington D.C. : NAPA, 220 pages.
- NATIONAL CENTER FOR POLICY ANALYSIS (1996), *Five Steps to Effective Regulatory Reform*, NCPA, 5 pages.
- NATIONAL ENVIRONMENTAL POLICY INSTITUT (1995), *Reinventing the Vehicle for Environmental Management*, Washington D.C. : NEPI, 122 pages.
- PILON R. (1993), *Freedom, Responsibility, and the Constitution : On Recovering Our Founding Principles*, Notre Dame Law Review, 41 pages.
- PORTNEY P. (1997), *Statement on the Regulatory Improvement Act of 1997*, Testified september 12, 1997, before the Senate Committee on Governemtnal Affairs, 3 pages.
- REINVENTING EPA & ENVIRONMENTAL POLICY WORKING GROUP (1996), *Building Partnerships for Accountable Devolution*, Washington D.C. : National Environmental Policy Institute, 753 pages.

- REINVENTING EPA & ENVIRONMENTAL POLICY WORKING GROUP (1996), *Enhancing the Integrity and Transparency of Science in the Regulatory Process*, Washington D.C. : National Environmental Policy Institute, 32pages.
- REINVENTING EPA & ENVIRONMENTAL POLICY WORKING GROUP (1996), *Environmental Goals & Priorities : Four Building Blocks for Change*, Washington D.C. : National Environmental Policy Institute, 38 pages.
- REINVENTING EPA & ENVIRONMENTAL POLICY WORKING GROUP (1996), *Getting Back on the Compliance Track* Washington D.C. : National Environmental Policy Institute, 75 pages.
- REINVENTING EPA & ENVIRONMENTAL POLICY WORKING GROUP (1996), *Integrating Environmental Policy*, Washington D.C. : National Environmental Policy Institute, 68 pages.
- ROODMAN D. (1996), *Paying the Piper : Subsidies, Politics, and the Environment*, Worldwatch Paper 133, 80 pages.
- ROSS H. (1996), *How Will Congress Review Rulemaking ?* Washington D.C. :Resources, 3 pages.
- ROUNDTABLE FOR REINVENTION : Environmental Leadership in the 104th Congress (1995), « *Common Ground* », Washington : National Environmental Policy Institute, 97 pages.
- SCARLETT L. (1997), *New Environmentalism*, Dallas : National Center for Policy Analysis, 46 pages.
- STAVINS R. et WHITEHEAD B. (1996), *The Next Generation of Market-Based Environmental Policies*, Washington D.C. : Resources for the Future, 45 pages.
- THE PRESIDENT'S COUNCIL ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT (1996), *Sustainable America : A New Consensus for Prosperity, Opportunity, and a Healthy Environment*, Washington D.C. : The President's Council on Sustainable Development, 186 pages.
- VOVKH A. et SCARLETT L. (1997), *Race to the Top : The Innovative Face of State Environmental Management*, Los Angeles : RPPI, Washington D.C. : NEPI.
- WHITE HOUSE (1993), *Regulatory Planning and Review*, Washington D.C. : White House Press, 12 pages.
- YANDLE B. (1994), *Regulatory Takings, Farmers, Ranchers, and the Fith Amendment*, Clemson : Center for Policy Studies, 40 pages.
- YANDLE B. (1995), *Property Rights and Order*, (Montpellier Law School Lectures), Clemson University, env ; 22 pages.
- ZIMMERMAN K. et ABELSON D. (1993), *Takings Law : A Guide to Government, Property, and the Constitution*, Boulder : Land and Water Fund of the Rockies, 28 pages.

ARTICLES

- McELFISH J. et al (1996) *Property : past, present, future* The Environmental Forum
- ANDREWS R. (1992), *Environmental Policy-Making in the United States*, Washington D.C. : The European Institute, 24 pages.
- ANTONELLI A. (1996), *Promises Unfulfilled*, WashingtonD.C. : Regulation, 9 pages.
- BEAN M. et WILCOVE D. (1996), *Ending the Impasse*, Washington D.C. : Environmental Forum, 8 pages.
- BURTRAW D. (1991), *Compensating Losers When Cost-Effective Environmental Policies Are Adopted*, WashingtonD.C. : Resources, 5 pages.
- BURTRAW D. (1996), *Trading Emissions to Clean the Air : Exchanges Few but Savings Many*, Washington D.C. :Resources, 3 pages.
- COURSEN D. (1996), *Property Rights Legislation : A Survey of Federal and State Assessment and Compensation Measures*, ELR, 13 pages.
- DUDLEY S. et ANTONELLI A. (1997), *Shining a Bright Light on Regulators : Tracking the Costs and Benefits of Federal Regulation*, The Heritage Foundation, 19 pages.
- FORUM (1988), *Who's In Charge of Environmental Policy ?*Washington D.C. : The Environmental Forum, 8 pages.
- FORUM (1995), *ISO 14001 : Performance Through Systems ?* Washington D.C. : Environmental Forum, 10 pages.
- FORUM (1995), *New Laws, or New Uses for Old Laws ?* Washington D.C. : Environmental Forum, 6 pages.
- FORUM (1998), *Whatever Happended To Congress ?* Washington D.C. : Environmental Forum, 8 pages.
- GASKINS D. (1997), *Environmental Policy Is the Public's to Make – and the Market's to Shape*, Washington D.C. : Resources, 2 pages.
- GINSBERG B. et CUMMIS C. (1996), *EPA' Project XL : A Paradigm for Promising Regulatory Reform*, ELR, 6 pages.
- HUDGINS E. (1996), *State Regualtory Measures*, WashingtonD.C. : Regulation, 10 pages.
- JACOBS H. (1995), *The Anti-Environmental 'Wise Use' Movement in America*, Commentary, 6 pages.
- KRIZ M. (1996), *Taking Issue*, National Journal, 5 pages.
- LABELLE J. (1994), *The Legal Underpinnings of the property Rights Movement*, Land Trust Alliance Exchange, 3 pages.
- McELFISH J. Jr. (1994), *Property Rights, Property Roots : Rediscovering the Basis for Legal Protection of the Environment*, ELR, 20 pages.
- MEINERS R. et YANDLE B. (1998), *Curbing Pollution Case-by-Case*, Bozeman : PERC, 3 pages.
- PATTON V. (1996), *A Balanced Partnership*, Washington D.C. : Environmental Forum, 7 pages.

- ROE D. et PEASE W. (1998), *Toxic Ignorance*, Washington D.C. : Environmental Forum, 8 pages.
- SHOENBROD D. (1996), *Why States, Not EPA, Should Set Pollution Standards*, WashingtonD.C. : Regulation, 8 pages.
- STAHL M. (1995), *Enforcement in Transition*, Washington D.C. : Environmental Forum, 7 pages.
- STEIN J. (1995), *Building A Better Bureaucrat*, WashingtonD.C. : Regulation, 9 pages.
- SUSSMAN R. (1995), *EPA at the Crossroads*, Washington D.C. : Environmental Forum, 10 pages.
- WEIDENBAUM M. (1997), *Regulatory Process Reform*, Washington D.C. : Regulation, 7 pages.
- ZERBE O. et McCURDY H.(2000) *The end of market failure*, Regulation
- YANDLE B. (1991), *Environmental Feudalism*, Society, 4 pages.

* * *

**Conditions d'applicabilité en France
d'un système d'incitation à la qualité de l'eau
fondé sur un marché de la dépollution inspiré du cas des rivières Tar-
Pamlico en Caroline du Nord¹**

par

Alain Revel

Ingénieur en chef du génie rural, des eaux et des forêts

Tel : 33 [0]1 3451 1809 ; Fax : 33 [0]1 3081 5368; Mél: arevel@club-internet.fr

Les problèmes de dépollution peuvent être abordés de deux manières: une approche fondée sur la réglementation gouvernementale et sur un contrôle par l'administration; une approche par les mécanismes du marché. Cette deuxième approche peut se fonder sur des taxes (écotaxes) qui internalisent les coûts pour la collectivité des pollutions, ce qui pousse les acteurs économiques à dépolluer pour échapper aux écotaxes (principe du pollueur payeur). Elle peut aussi se régler par une négociation entre les acteurs pollueurs, chacun contribuant à l'intérêt général en vendant des certificats de bonne pratique environnementale ou en achetant des bons à polluer: il se crée alors un marché de ces certificats, ce qui permet d'aboutir le plus rapidement possible à l'objectif décidé par l'autorité réglementaire (qui en cas de non réalisation de l'objectif peut imposer des pénalités, au moins à certains acteurs).

Le protocole de Kyoto du 17 Juin 1998 a donné une illustration de ces deux points de vue, le premier étant soutenu par le "non papier" de l'Union Européenne soutenu par les pays de l'Europe Centrale et le groupe des 77 PED, tandis que le système d'un régime mondial d'échange des émissions de gaz à effet de serre (Clean Development Mechanism Credit) est soutenu dans un "non papier" présenté par l'Australie, le Canada, l'Islande, le Japon, la Nouvelle Zélande, la Norvège, la Russie et les Etats Unis².

Le cas de la dépollution nitrée et phosphorée du bassin versant des rivières de Caroline du Nord Tar Pamlico est un cas intéressant³ fondé sur une expérience locale d'application des échanges d'émissions. Devenu presque un cas d'école, étant étudié à l'ENGREF depuis 1994, la solution a consisté à échanger une dépollution industrielle coûteuse (usines et stations municipales de traitement des eaux) contre un programme 4 fois moins cher de dépollution d'origine agricole diffuse financé par un fonds alimenté par les pollueurs industriels et municipaux.

¹ RIGGS David W., 1993, *Market incentives for Water quality, a case study of the Tar Pamlico river basin, North Carolina*, Center for policy studies, Clemson University, South Carolina, 39 pages

² World Coal Institute, 1998, *UNFCCC/Kyoto Protocol: reflections on Bonn 2-12 June 1998 discussions*, ECOAL, N°26, London, www.wci-coal.com, June

³ Voir aussi un autre cas dans: BLACKLOCKE Sean, 1997, *Effluent trading in South Carolina: Pee Dee river case study*, a report from the American Farm Bureau Watershed Project, Clemson University, December, 44 pages

Pourquoi un tel système ne se développe-t-il pas en France malgré les incitations financières du programme Fertimieux et des Agences de l'eau? On peut envisager une série de raisons qui vont des problèmes techniques rencontrés aux conditions administratives et culturelles.

- 1) Le système décentralisé américain donne au DEM de North Carolina (Department of environmental management) un rôle très différent de celui d'une DIREN en France qui n'est qu'un service déconcentré de l'Etat, sans responsabilité dans le mode d'application des lois sur l'eau. En revanche les Agences de l'eau⁴ en France auraient peut-être une capacité plus grande dans la mise en application des lois sur l'eau. Elles pourraient sans doute fixer des objectifs intermédiaires et des cheminements permettant une modulation des coûts collectifs et individuels, mais ont-elles la mission et la capacité de négocier avec les parties prenantes? Néanmoins les approches de la protection de l'environnement dans le cadre de la gestion patrimoniale des bassins versants ou des nappes aquifères sont encore peu développées en France.
- 2) Les lois françaises sur l'eau ont distingué jusqu'à présent les sources diffuses auxquelles il n'est demandé aucun effort financier précis. Ce point est cependant sans valeur car le système TAR-PAMLICO est justement fondé non sur une taxation des agriculteurs mais sur leur financement par les autres parties prenantes.
- 3) La PAC avait jusqu'à présent peu mis l'accent sur la protection de l'environnement⁵. La réforme Santer ou agenda 2000 introduit cependant une innovation importante en précisant qu'une conditionnalité environnementale serait introduite en 2000 qui permettrait de moduler les primes en fonction des atteintes aux milieux naturels. Par ailleurs les primes bovines pourraient, au choix des Etats membres, être calculées à l'hectare et non plus selon l'effectif des animaux, ce qui favoriserait sans doute l'extensification. Le nouveau plafonnement avec primes dégressives au delà de 100 000 Ecu par exploitation introduit dans l'agenda 2000 va aussi induire des pratiques moins intensificatrices (agriculture de précision, cultures sans labour et sous couvert végétal permanent).
- 4) Le financement d'études scientifiques préalables et le suivi d'indicateurs localisés de pollution (indicateurs de coût de la dépollution par tonne dépolluée, individualisé par agent) ne semblent pas non plus impossibles en France grâce aux budgets des Agences de l'eau. L'IFEN⁶ établit aussi des indicateurs plus globaux. Mais sans doute ces études sont réalisées à des niveaux moins localisés que ceux effectués aux EU par les Universités des Etats.
- 5) La réalisation d'un modèle de simulation des résultats localisés de politiques différenciées de lutte contre la pollution est en revanche un obstacle qu'il n'est pas facile de surmonter en France. Le rôle des associations de protection de l'environnement est en effet aux EU beaucoup plus poussé et beaucoup plus scientifique et politique qu'en France. Aussi la réalisation de ce modèle (ainsi d'ailleurs que le contrat passé avec un avocat chargé des

⁴ *Azote et Agriculture de A à Z*, 1994, Agence de l'eau Artois Picardie et Chambre régionale d'agriculture de Picardie

⁵ BONNIEUX, FOUET, RAINELLI, VERMEERSCH, 1991, *Intensification de l'agriculture et environnement*, Problèmes économiques N° 2215, 6 mars

⁶ PIVETEAU Vincent, 1998, *Agriculture et environnement : les indicateurs*, in Rapport de l'IFEN 1997/1998

négociations) semble une pratique difficile à mettre en œuvre au niveau d'une DDAF, d'une DIREN ou d'une Association syndicale autorisée d'irrigants⁷.

- 6) Enfin la notion de bons échangeables de Best Management Practice ou « bons de pratiques protectrices de l'environnement » ne semble pas facile à mettre en œuvre en France, même si les programmes volontaires Fertimieux et Irrimieux ont souvent défini avec beaucoup de précisions ces pratiques dans les zones où ces programmes volontaires ont été appliqués. Mais on a objecté à la notion de droits à polluer transférables qui a choqué les associations environnementalistes. Leur efficacité semble pourtant préférable aux décisions souvent au coup par coup imposant des résultats sans relation avec leur coût. Leur efficience vient de la progressivité des coûts croissant ajustés aux effets décroissant.
- 7) Jusqu'à présent les études réalisées ont plutôt porté sur la taxation localisée des engrais⁸, mesure très difficile à mettre en œuvre, surtout au niveau local.

Remarquons que le système de bons échangeables de bonne pratique environnementale n'est pas assimilable au système prôné par la Banque mondiale des droits de propriété sur l'usage de l'eau⁹.

⁷ YANDLE Bruce, 1995, Le Bassin de la rivière Tar Pimlico: Pour la santé de la rivière, Sript Vidéo, www.perc.org, version finale 19 septembre, 16 pages

⁸ BORDERES Julie Ombeline (), 1997, *Internalisation des coûts liés à la pollution de l'eau par les nitrates d'origine agricole dans le secteur des grandes cultures*, Université des Sciences sociales Paul Sabatier, 53 pages

⁹ THOBANI Mateen, 1995, *Tradable property rights to Water; How to improve water use and resolve water conflicts*, The World Bank, Finance and Private sector Development, FPD Note N°34 (ssmith7@worldbank.org), February, 4 pages

ROSEGRANT Mark and BINSWANGER Hans, 1994, *Markets in tradable Water rights: Potential for efficiency gains in Developing Countries Irrigation*, World Development 22, N°11

ANNEXE

Semaine européenne des Grandes Ecoles d'Ingénieurs de Paris - Leuven Network
ENGREF Paris, Novembre 1997
dirigée par
Alain Revel
Tel.: 33 [0]1 3451 1809 ; Fax : 33 [0]1 3081 5368

Fiche de lecture¹⁰

**Market incentive for Water Quality :
The Tar-Pamlico story
by David Riggs and Bruce Yandle,
Center for policy studies, Clemson University, South Carolina
(in Alain Revel (dir.) Cours de Politiques Economiques, Vol. 7,
Le développement durable, ENGREF, 1994, pp.185-196)**

1) In 1983 waters in the Tar-Pamlico region of North Carolina were polluted by nutrients like nitrogen and phosphorus, thus causing algae blooms and damages on fishes. In 1989 the region was declared Nutrient Sensitive Waters (NSW) by the North Carolina Department of Environmental Management (DEM).

In fact 85% of the pollution come from non-point-sources (diffuse sources) like agriculture, whereas only 15% come from determined sources, mainly water sewage treatment facilities (called PTOWs, Publicly Owned Treatment Works) and local industry. But for political and technological reasons, the DEM usually proposes legislation concerning only discharges from point-sources, to treat this type of pollution. As the POTWs had already strongly reduced their discharges, further reductions would have been about 4 times more expensive than reductions from non-point-sources. That's why the State Government accepted an alternative to the plan, suggested by the point source discharges and environmental groups.

This solution is based on several measures :

- funding a computer model simulating nutrients flow and impact,
- taking weekly samples of nutrient discharge,
- making annual payments to the Agricultural Cost Share Program (ASCP), which pays farmers to reduce nutrients and runoff,
- purchasing Best Management Practices (BMP) controlling nutrient runoff, when nutrient loads exceed the allowable limit.

A 'nutrient market' appears because point-sources exchange information on scientific, political and legal aspects of nutrient discharge. Moreover they can either remove their own nutrients, or an equivalent level from agricultural runoff through the ASCP.

2) This operation is successful : Pollution is reduced in a cost-effective way and a great cooperation exists between the actors. The success of this water quality market is related to the circumstances that characterize the Tar-Pamlico situation :

- The actors were subjected to a federal binding constraint (the 1987 Clean Water Act) but took advantage of DEM's flexibility (acceptation of an alternative solution).
- The pollutant is common to all potential transacting parties, thus making negotiations easier.
- The legislation is legitimized by a scientific study of the pollutant's impact and removal.
- Differential costs of pollution control among the different sources (due to previous efforts and economies of scale) favor transactions between them.

¹⁰ Voir aussi MONNERET Blandine, 1997, *Market incentives for Water Quality: A case study of the Tar-Pamlico River Basin, North Carolina*, Bulletin de l'AIGREF, juillet, pp. 97-98 (en français)

- A consulting firm discovered a cost-effective way of reducing total discharge, which can be seen as an additional incentive.
- Cooperation among the different parties is favored by :
 - * the homogeneity of point-source discharges (especially among PTOWs),
 - * the hiring of an attorney who acts as an information broker and a bridge in the communication between parties.
 - * the actions of 2 environmental groups that collaborated to scientific studies and contributed to public acceptance of the project.

The outcome of this operation is very encouraging but must be seen as a rare example of an exceptional cooperation between parties in a favorable environment.

From: Nathalie PRAT, Eleve-Ingenieur, <Prat@engref.fr>, Tue, 09 Dec 1997 16:39:57 +0100
Ecole Nationale du Genie Rural, des Eaux et des Forets, 19, avenue du Maine -75732 PARIS CEDEX 15 -
Tel. +33 (0)1 45 49 88 00- Fax. +33 (0)1 45 49 88 27
Prat.ENGREF 97-99.Paris.ENGREF@TILIA.Engref.Fr,
To: revel@grignon.inra.fr

Executive Order 12866

Regulatory Planning and Review

Le peuple américain mérite un système réglementaire qui fonctionne en sa faveur et non contre lui : un système réglementaire qui protège et améliore sa santé, sa sécurité, son environnement, son bien-être et qui améliore les performances de l'économie sans imposer des coûts inacceptables et sans fondement sur la société. Les politiques réglementaires qui reconnaissent que le secteur privé et le marché sont les meilleurs moteurs de la croissance économique, les systèmes réglementaires qui respectent le rôle des gouvernements des états et des collectivités locales et des réglementations qui sont efficaces, cohérentes, sensibles et compréhensibles. Or, nous ne disposons pas aujourd'hui d'un tel système réglementaire.

1 . La philosophie réglementaire

Les administrations fédérales ne doivent promulguer que les réglementations en application de la loi ou nécessaires pour interpréter la loi, pour faire face à des besoins de la population tels que l'incapacité des marchés publics à protéger la santé, la sécurité, l'environnement ou le bien-être du peuple américain.

En décidant de réglementer, les administrations doivent évaluer tous les coûts et bénéfices des alternatives réglementaires possibles, y compris celle de ne rien faire. Par coûts et bénéfices, on doit entendre non seulement les éléments quantifiables mais encore les valeurs non quantifiables mais néanmoins indispensables à prendre en compte. En outre, en choisissant parmi les alternatives, les administrations doivent sélectionner les solutions qui maximisent le bénéfice net en regard de l'économie, de l'environnement, la santé, la sécurité, la justice sociale, sauf si la loi exige une autre approche pour l'élaboration des réglementations.

Les 12 principes :

Afin que les réglementations soient conformes à la philosophie de E.O. (pour Executive Order), chaque administration doit mettre en œuvre les principes suivants :

1. Identifier le problème à résoudre, y compris les défaillances des marchés privés et des institutions publiques,
2. Examiner les lois et règlements qui ont contribué à créer le problème et le cas échéant les modifier,

3. Identifier et évaluer les alternatives disponibles telles que incitations économiques, paiement par l'utilisateur, permis négociable,
4. La définition des priorités réglementaires doit être prise en compte dans la mesure du possible, le niveau et la nature des risques posés par les produits et les activités de sa compétence,
5. Lorsqu'une administration décide qu'une réglementation est la meilleure façon de réviser ses objectifs, elle doit concevoir ces réglementations de façon à maximiser ses avantages. Ce faisant, elle doit prendre en compte les incitations à l'innovation, la cohérence, la probabilité, les coûts de surveillance et de contrôle, la flexibilité, les effets redistributifs et la gestion sociale,
6. Évaluer les coûts et avantages et lorsque la quantification s'avère difficile, expliquer pourquoi il est raisonnable d'adopter la réglementation.
7. Fonder les décisions sur les meilleures informations disponibles relatives aux besoins et aux conséquences de la réglementation envisagée.
8. Identifier et évaluer les autres modalités de réglementation et spécifier les performances à atteindre plutôt qu'à préciser les moyens et les compétences des organismes soumis à la réglementation.
9. Recueillir les points de vue des collectivités locales plus spécialement concernées par la réglementation envisagée et évaluer les effets sur les moyens nécessaires aux collectivités locales pour mettre en œuvre ces mesures au meilleur coût.
10. Éviter les réglementations incompatibles ou redondantes avec d'autres réglementations fédérales.
11. Définir des réglementations de façon à peser le moins possible sur la société (personne privée, entreprise, collectivité) en tenant compte des effets cumulatifs.
12. Rédiger les réglementations en terme simples et compréhensifs afin de limiter les incertitudes et les contentieux qui en découlent.

L'Executive Order précise ensuite largement les modalités de mise en œuvre dont deux d'importance capitale :

- Le seuil financier des réglementations concernées est fixé à 100 millions de dollars de coût pour l'économie.

- C'est l'O.I.R.A dépendant de l'O.M.B. qui est chargé de superviser la procédure.

Vers une gouvernance du développement durable

Extrait de « Towards sustainable governance » par J.B. Wiener, A.E.I. Brooking, juin 2000.

« A la fois par sa fonction réglementaire et sa fonction judiciaire, la puissance publique elle-même entraîne des destructions de l'environnement... Tout comme le marché, le gouvernement est une institution endogène et imparfaite. Cette vision était évidente pour les auteurs de la première grande loi National Environmental Policy Act (NEPA 1970) qui visait particulièrement les risques environnementaux de l'action des pouvoirs publics.

Le défi consiste donc à minimiser la somme des deux et à imaginer des institutions qui optimisent la gouvernance entre les divers risques des deux types d'échecs :

- De gros efforts sont nécessaires pour réformer les subventions aux effets pervers et renforcer les systèmes juridiques qui empêchent des individus de se précipiter pour l'exploitation des ressources en commun.*
- Il convient d'obliger les pouvoirs publics à prendre pleinement conscience des dommages environnementaux causés par eux, c'est-à-dire en quelque sorte « internaliser les externalités réglementaires », par exemple une responsabilité financière comparable à celle à laquelle sont soumises les entreprises privées.*

L'obstacle principal à l'amélioration de l'environnement est donc l'imperfection des institutions. Il faut donc s'attacher à protéger l'environnement contre les risques de toutes les institutions imparfaites plutôt que de constituer une alliance entre l'écologisme et les pouvoirs publics contre l'économie de marché. Ceci pourrait donner du crédit au point de vue cynique qui affirme que l'écologisme se préoccupe plus du contrôle bureaucratique de la société que de l'environnement. »

Proposition de nouvelles procédures d'évaluation réglementaire

En juin 2000, le Joint Center était invité à témoigner devant le sous comité de la Chambre des Représentants sur la réforme réglementaire et la réduction de la paperasserie.

Robert Hahn et Robert Litan affinent les recherches précédentes en les transformant en recommandations concrètes. Partant de la constatation que ce problème ne sera pas prioritaire pour la prochaine administration (qu'elle soit démocrate ou républicaine), leurs ambitions sont limitées mais réalistes.

Recommandation n°1 : Transparence

Le Congrès doit exiger que chaque ministère affiche sur Internet ses études d'impact de réglementation (RIA) avant que celles-ci ne soient examinées dans le cadre des procédures existantes.

Recommandation n°2 : Résumé

Chaque étude d'impact de réglementation (RIA) doit être accompagnée d'un résumé technique (executive summary) et d'un résumé normalisé tel qu'il apparaît dans le formulaire ci-joint.

Recommandation n°3 : Nouvel organisme d'évaluation

Le Congrès doit créer le « Congressional Office of Regulatory Analysis » (CORA) par exemple au sein du Congressional Budget Office, indépendant de l'exécutif pour évaluer les lois et règlements existants ou proposés. Cet organisme compléterait et contrôlerait les travaux de l'Office of Regulatory and Information Affairs (OIRA) qui, au sein de l'Office of Management Budget, dépend de l'exécutif.

Recommandation n°4 : Analyse coût/bénéfice

Il s'agit de conférer un caractère légal et obligatoire aux recommandations des Executive Orders (EO) des Président Reagan et Clinton au sujet de l'analyse coût/bénéfice des principales réglementations.

Recommandation n°5 : Analyse économique

Le Congrès doit exiger que tous les ministères adhèrent aux principes de l'analyse économique lorsqu'ils procèdent à une RIA.

Les deux auteurs précisent que la mise en œuvre de telles recommandations suppose un bon niveau de coopération entre la présidence et le Congrès et une volonté politique forte au-delà des clivages politiques.¹

¹ La réforme réglementaire qui faisait partie du « Contract with America » de Newt Gingrich avait été commentée par la gauche démocrate : « Les chiens fous et idéologues républicains se sont alliés avec les barons voleurs capitalistes pour se réapproprier le droit d'ajouter du poison dans les pots d'aliments pour enfants. » (cité par Fred Smith, janvier 1996).

Résumé de l'étude d'impact de réglementation

I. CONTEXTE ADMINISTRATIF

Référence de l'administration

Personne à contacter

N° de téléphone

Titre de la réglementation

Référence du texte

Avancement de l'élaboration du texte

Type de réglementation
(Impact réglementaire/budgétaire)

Références législatives

Urgence et priorité de la réglementation

Description sommaire de la réglementation

II. IMPACT GENERAL

1. Est-ce que la réglementation aura un impact de \$100 millions ou plus ? Oui Non
2. Estimation de la valeur actuelle des avantages quantifiables. \$ _____
3. Estimation de la valeur actuelle des coûts quantifiables. \$ _____
4. Est-ce que les avantages quantifiables sont supérieurs aux coûts quantif. Oui Non
5. Indiquer le montant annuel des avantages et des coûts. _____
6. Indiquer le taux d'actualisation utilisé dans les calculs des avantages et des coûts. _____
Si l'on a utilisé plusieurs taux, expliquer pourquoi. _____
7. Expliquer le niveau de confiance dans les estimations des avantages et des coûts et les principales incertitudes. Indiquer la marge d'incertitude. _____

8. Indiquer les avantages et les coûts non quantifiés. _____

III. COUTS ET AVANTAGES

Estimation des coûts supplémentaires

1. Coûts et ventilation des coûts quantifiables par type

| | Annuel | Année concernée | Valeur actuelle |
|---|--------|-----------------|-----------------|
| Coûts totaux | _____ | _____ | _____ |
| Coûts de conformité | _____ | _____ | _____ |
| Coûts administratifs | _____ | _____ | _____ |
| Coûts pour budget fédéral | _____ | _____ | _____ |
| Coûts pour budget des collectivités locales | _____ | _____ | _____ |
| Autres coûts | _____ | _____ | _____ |
| Remarques : | _____ | | |

2. Indiquer succinctement les organismes et personnes qui supporteront les coûts. _____

Estimation des avantages supplémentaires

1. Avantages et ventilation des avantages par type.

| | Annuel | Année concernée | Valeur actuelle |
|-----------------------------------|--------|-----------------|-----------------|
| Avantages totaux | _____ | _____ | _____ |
| Avantages pour la santé | _____ | _____ | _____ |
| Avantages en matière de pollution | _____ | _____ | _____ |
| Autres avantages | _____ | _____ | _____ |
| Remarques : | _____ | | |

2. Décrire succinctement les organismes et personnes qui recueilleront les avantages. _____

IV. ALTERNATIVES A LA REGLEMENTATION

1. Lister et décrire succinctement les alternatives envisagées et pourquoi elles n'ont pas été retenues, y compris un résumé des coûts et avantages de ces alternatives. Si aucune alternative n'a été envisagée, expliquer pourquoi.

Environmental Defense Fund Scorecard

Modalités de consultation

Pour chaque localité désignée par son code postal le site donne des informations suivantes:

Première phase

- problème majeur
- localisation de la source polluante y compris les élevages industriels
- hiérarchisation des pollutions
- la nature des polluants chimiques
- l'effet sur la santé
- possibilité de participer à un forum de discussion
- conseils pour les actions à conduire

Deuxième phase

Pour une localité donnée désignée par son code postal (en l'occurrence Chester County 19333 dans la banlieue résidentielle de Philadelphie où j'ai résidé) on peut demander:

- qui pollue votre communauté
- qui sont les principaux pollueurs
- comment vous situez-vous par rapport à d'autres communautés
- où sont situés les pollueurs (carte couleur)
- comment obtenir plus informations sur la pollution de votre communauté.
-

Troisième phase

- édition de la carte de couleur localisant les pollueurs et les récepteurs (écoles, hôpitaux ...)
- édition de la liste des établissements industriels avec les quantités de polluants émis
- édition de la nature et de la quantité des polluants chimiques émis.
-

Remarques

Les 2 dernières pages donnent des informations sur le degré de fiabilité des données fournies par EPA sur la base de l'inventaire des émissions de polluants toxiques (TRI) et indiquent d'autres sites Internet.

Pour deux autres localités en Caroline du Nord et Caroline du Sud aucune source polluante n'a été mentionnée

Scorecard

Counties in the U.S. with Superfund sites
9. SUFFOLK, NY

[\[text-only versio](#)

SCORECARD IS AN INFORMATION SERVICE PROVIDED BY ENVIRONMENTAL DEFENSE

Friday, December 8, 2000

Mothers' Milk Should Not Be Such a Mystery

In an Op Ed in the San Francisco Chronicle last week, Karen Florini, a senior attorney with Environmental Defense, and pediatrician Lynn R. Goldman, professor at Johns Hopkins University School of Hygiene and Public Health, make the case for testing breast milk for contaminants.

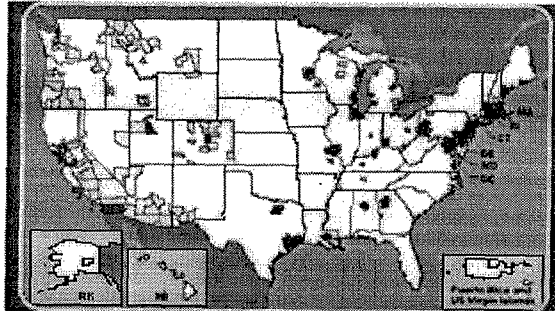
Even though 60 percent of newborns in the United States are breast-fed, there has never been a systematic effort to collect and analyze breast milk for the full range of possible contaminants. (A few compounds such as PCBs, DDT and dioxins have been found in sporadic testing.) Florini and Goldman call for a national breast milk monitoring effort coupled with aggressive efforts to promote breast-feeding.

[Full story](#)

Action Network

Click [here](#) to make a difference!

ENVIRONMENTAL DEFENSE



Choose an environmental issue below:

- ▶ Criteria Air Pollutants
- ▶ Hazardous Air Pollutants
- ▶ Lead Hazards
- ▶ Potential Sources of Land Contamination
- ▶ Animal Waste from Factory Farms
- ▶ Chemical Releases from Manufacturing Facilities
- ▶ Clean Water Act Status
- ▶ Watershed Indicators
- ▶ Setting Environmental Priorities

Find Your COMMUNITY

Just enter your zip code and find out where pollutants are being released into your community—and who is responsible.

29631

Go!



Site Navigation

Search Scorecard:

Go

[Search Tips]

Powered by LocusPocus

FIND YOUR COMMUNITY



To help us locate your community, please enter your zip code:

Site Navigation

Search Scorecard:

[Search Tips]

Powered by LocusPocus

© 2000 Environmental Defense, New York, NY 10010


 ENVIRONMENTAL
DEFENSE

 POLLUTION LOCATOR | Scorecard
Community Center


 Environmental Defense
Scorecard

Your Zip Code: 19333

Your Community: CHESTER County

Who Is Polluting Your Community?

 Facilities with Emissions of Criteria Air Pollutants in
1996

Sulfur Dioxide emissions

| Rank | Facility | City | Tons |
|------|--|----------------|------|
| 1 | <u>CROMBY</u> | | 5500 |
| 2 | <u>WARNER CO.</u> | DEVAULT | 520 |
| 3 | <u>SONOCO PRODUCTS COMPANY</u> | DOWNINGTOWN | 460 |
| 4 | <u>LUKENS STEEL CO</u> | COATESVILLE | 280 |
| 5 | <u>WYETH AYERST LAB INC</u> | WEST CHESTER | 160 |
| 6 | <u>NVF CO</u> | KENNETT SQUARE | 140 |
| 7 | <u>PA STATE UNIV</u> | WEST CHESTER | 130 |
| 8 | <u>PA DPW</u> | COATESVILLE | 75 |
| 9 | <u>PA DPW</u> | SPRING CITY | 65 |
| 10 | <u>WYETH - AYERST LABORATORIES, INC.</u> | PAOLI | 3.8 |
| 11 | <u>REYNOLDS METALS CO</u> | DOWNINGTOWN | 3.7 |
| 12 | <u>MONSEY PROD CO</u> | KIMBERTON | 1.2 |
| 13 | <u>PECO ENERGY CO</u> | PHOENIXVILLE | 0.33 |
| 14 | <u>QUEBECOR PRINTING ATGLEN INC</u> | ATGLEN | 0.20 |
| 15 | <u>GRAPHIC PKG CORP</u> | MALVERN | 0.20 |

© 2000 Environmental Defense and LocusPocus

 Email questions regarding [the data](#) or
[how to use this information to protect the environment.](#)

Home

Find Your Community

What's New

Setting Priorities

Pollution Locator

Pollution Rankings

About the Chemicals

Health Effects

Regulatory Controls

Discussion Forums

FAQs

Personalize Scorecard

Glossary

About the Scorecard

Search Scorecard

Go

Search Tips

 Powered by
LOCUSPOCUS

ABOUT YOUR COMMUNITY

Scorecard

Your Zip Code: 19333 Your Community: CHESTER County

Welcome to Scorecard!

If you'd like to personalize Scorecard so that it remembers your community, you may [register here](#).

WATER

Clean Water Act Status: Do Waterbodies in Your Community Meet Clean Water Act Standards?

- 27 % of surface waters in CHESTER County have beneficial uses which are impaired or threatened. (Reports may be [incomplete](#))
 - Some Rivers, Streams and Creeks are impaired by [Impaired Biological Community](#) and [Nutrients](#)
 - Some Lakes, Reservoirs and Ponds are impaired by [Nutrients](#) and [Pathogens](#)
 - Some Estuaries, Bays and Coasts are impaired by [Sediments](#) and [Nutrients](#)
- The leading sources of water quality problems are [Nonpoint Sources](#), [Agriculture](#), and [Natural Sources](#)
- Learn [more](#) about Clean Water Act compliance in your community

Watershed Indicators: How Healthy Are Your Watersheds?

- CHESTER County contains a portion of 5 watersheds:
 - EPA has determined that 1 has more serious water quality problems
- Learn [more](#) about watershed health in your community

AIR

Air Quality: Health Risks from Hazardous Air Pollutants

- In 1990, this county ranked among the worst 20% of all counties in the US in terms of the number of people living in areas where cancer risk from hazardous air pollutants exceeds 1 in 10,000
 - 376,396 people in CHESTER County face a cancer risk more than 100 times the goal set by the Clean Air Act.
 - 35% of the air cancer risk is from [mobile](#) sources
 - 34% of the air cancer risk is from [area](#) sources
 - 31% of the air cancer risk is from [point](#) sources
 - [What's Your Risk?](#)
 - Learn [more](#) about hazardous air pollutants in your community

Air Pollution: What are the Emission Levels in Your Community?

- In 1996, this county ranked among the worst 20% of all counties in the US in terms of emissions of nitrogen oxides (ozone season daily average)
- Air quality is not monitored in your community . Find out about emissions levels of Criteria Air Pollutants
- Who is Polluting Your Air with sulfur dioxide?
- Learn more about criteria air pollutants in your community

LAND**Potential Sources of Land Contamination**

- 9 Superfund sites in CHESTER County caused contamination of drinking water sources
- This county is one of 2 counties in the US with 12 Superfund sites
- What Superfund Sites are in Your Community?
- Learn more about sources of land contamination in your community

Lead Hazards

- 1500 houses in CHESTER County have a high risk of lead hazards.

WASTE**Toxic Chemical Releases from Manufacturing Facilities**

- In 1997, this county ranked among the worst 20% of of all counties in the state in terms of land releases
- Who is Polluting Your Community?
- What are the Major Pollutants?
- Learn more about pollution from manufacturing plants in your community

Agricultural Pollution

- How does Your Community Compare?
- Learn more about animal waste from factory farms in your community

SETTING ENVIRONMENTAL PRIORITIES

- One of the top-ranked environmental problems in your region is Physical modification of environmentally sensitive terrestrial habitats
- Learn more about environmental priorities in your region

EXPLORE THE MAPS: See how air pollution in your area compares with other communities. Locate polluters, and see how close they are to your home or workplace.

COMPARE THIS COMMUNITY TO OTHERS

TAKE ACTION: Send faxes to the top-ranked polluters in your area, send email to government officials, volunteer with environmental organizations in your area, or join Scorecard's online community forum.

For information about another community, enter the zip code:

Search Scorecard: [Search Tips]

Powered by LocusPocus

© 2000 Environmental Defense. New York, NY 10010

Signification des sigles

ACR Analyse Comparative de Risques

CBO Congressional Budget Office

CORA Congressional Office of Regulatory Analysis

EDF Environmental Defense Fund

ELI Environment Law Institute

EO Executive Order

EPA Environmental Protection Agency

FME Free Market Environmentalism

NEPA National Environmental Policy Act

OIRA Office Information of Regulatory Assessment

OMB Office of Management and Budget

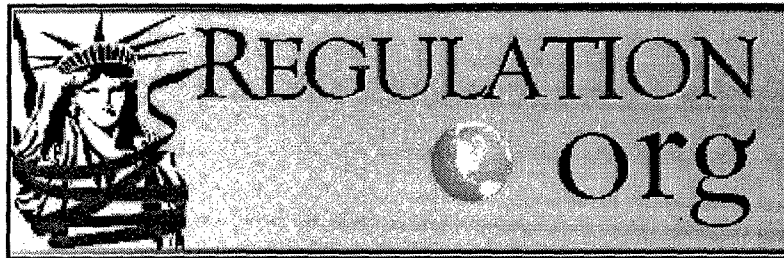
RFF Resources for the Future

RIA Regulatory Impact Assessment

TR Tailored Regulation

TRI Toxic Release Inventory

XL Excellence and Leadership



Environmental Issues

Much like the fields of economic regulation, plenty can be found on the Internet dealing with social regulation issues. Workplace safety, food and drug law, and environmental protection are all covered in detail by numerous Web sites.

General Issues:

Public debates over environmental protection and regulation increasingly dominate America's research journals, newspaper columns, and television programs. That debate is just as active on the Internet:

- [Committee for the National Institute for the Environment](#)
 - [National Library for the Environment](#)
 - [Summary of Laws Administered by the EPA](#)
- [Environmental Network Room](#)
- [Heritage Foundation readings on the environment](#)
- [The Heartland Institute](#)
- [AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies](#)
- ["Overlawyered.com" enviro news](#)
- [Competitive Enterprise Institute](#)
- [Citizens for a Sound Economy](#)
- [National Center for Policy Analysis](#)
- [Reason Public Policy Institute](#)
- [Political Economy Research Center](#)
- [Pacific Research Institute](#)
- [Frontiers for Freedom Institute](#)
- [Foundation for Research on Economics & the Environment](#)
- [Resources for the Future](#)
- [EPA - Environmental Protection Agency](#)
- [Congressional Research Service summary of recently proposed environmental laws](#)
- [Eco Books Selections](#)
- [Book: "Environmental Briefing Book for Congressional Candidates"](#)
- [Peter Huber's book: "Hard Green" and other book links](#)
- [Cato Institute Natural Resource Studies](#)
- [Cato Institute Risk and Science Studies](#)

Environment News:

The Heartland Institute's "Environment News" web page

Clear Air rules:

- [A Guide To Smart Growth's chapter on the Atlanta Experiment](#)
 - [Clearing the Air : How the People of Virginia Improved the State's Air and Water Despite the EPA](#)
 - [Clearing the Air: The Real Story of the War on Air Pollution](#)
 - [Reason Foundation web page on air quality issues](#)
 - [DC Circuit Court decision to strike down EPA's new PM/ozone regulations](#)
 - [CEI commentary on District Court decision](#)
 - [Congressional Research Service reports on Clean Air Act](#)
 - [Heritage Foundation paper "Can No One Stop the EPA?"](#)
 - [Mercatus Center comments on EPA clean air standards](#)
-

Clear Water rules:

- [Congressional Research Service Reports on Water](#)
 - [National Governors' Association Position on Clean Water Act](#)
 - [Heritage Foundation's "Water Quality Problems and Solutions: A View from the States"](#)
 - [Political Economy Research Center \(PERC\) reports](#)
 - [Reason Foundation's "Rivers Among Us"](#)
 - [National Center for Policy Analysis links](#)
 - [Mercatus Center statement on EPA's TMDL Rules](#)
-

Global Warming links:

- [Congressional Research Service Climate Change Briefing Book](#)
 - [Cooler Heads Coalition](#)
 - [Global Climate Coalition](#)
 - [National Governors' Association link on climate change](#)
 - [The Science & Environmental Policy Project](#)
 - [NCPA's Global Warming Information Center](#)
 - [U.S. Chamber of Commerce global warming page](#)
 - [The Greening Earth Society](#)
 - [The World Climate Report](#)
 - [The Center for the Study of Carbon Dioxide and Global Change](#)
-

Urban Sprawl links:

- [*A Guide To Smart Growth: Shattering Myths, Providing Solutions*](#)
 - [CEI report on sprawl](#)
 - [Reason Institute sprawl study](#)
 - [Reason's "Urban Futures" Program](#)
 - [Town Hall.com sprawl feature](#)
 - [Policy Review article on sprawl](#)
 - [Heritage Foundation urban issues studies](#)
 - [PERC reports on sprawl](#)
 - [Public Purpose](#)
-

Risk Issues:

Just how safe are we? And how safe is safe enough? These are tough questions risk regulators ask every day. Increasingly, however, the general public is growing more and more concerned about the risks posed by everyday life and wonder how they might be prevented. Many different answers are available on the Internet:

- [Harvard Center for Risk Analysis](#)
 - [ATSDR - Agency for Toxic Substances & Disease Registry](#)
 - [ATSDR Glossary of Risk Terms](#)
 - [Congressional Research Service Risk Report #1](#)
 - [Congressional Research Service Risk Report #2](#)
 - [Risk Analysis: Tools & Applications](#)
 - [Risk World](#)
 - [Risk Assessment & Policy Assoc.](#)
 - [Risk Web / Risk Net](#)
 - [Cato Institute's risk studies](#)
 - [Resources for the Future](#)
 - [The 'Junk Science' Home Page](#)
 - [Book: "Target Risk"](#)
 - [Rate Your Risk of being a crime victim](#)
 - [Heritage Foundation Risk Study](#)
-

Land Policy:

Land management issues are becoming increasingly important to those Western states of the U.S. most affected by federal land management policies and regulations. Many varying viewpoints exist concerning how Western lands should be owned, maintained, and utilized. Luckily, many of those viewpoints can be found on the Internet:

- [Political Economy Research Center \(PERC\) reports](#)
- [Heritage report on Land Management](#)
- [Dept. of Interior](#)
- [Bureau of Land Management](#)
- [Government Services Administration](#)
- [Census of Agriculture](#)
- [The Thoreau Institute's "Electronic Drummer"](#)

- American Land Rights Association
 - National Wilderness Institute
 - Competitive Enterprise Institute
-

Property Rights:

- Defenders of Property Rights
 - Citizens for Private Property Rights
 - STOPwatch - "Stop Taking Our Property" web site
 - American Land Rights Association
 - Political Economy Research Center (PERC)
 - Mountain States Legal Foundation
 - People for the USA
 - Alliance for America
 - Montanans for Property Rights
 - The National Association of Reversionary Property Owners (NARPO)
-

States & the Environment:

- National Governors' Association
- American Legislative Exchange Council
- Environmental Council of the States
- National Council of State Legislatures
- PERC study on environmental federalism