

Chapitre 3 :

POLLUTION ET "EXTERNALITES"

Lorsque certains biens ou certaines ressources ne sont pas privativement appropriées, lorsque les contrats ne sont pas libres, lorsque la liberté d'aliéner son bien subit des restrictions juridiques ou politiques, le fonctionnement fait apparaître des "externalités" (positives ou négatives) qui donnent naissance à des gaspillages. L'"optimum" est rompu parce que la présence de ces "externalités" modifie les conditions de calcul des agents économiques.

C'est alors qu'interviennent les économistes du "bien-être". Si les gaspillages qui résultent de la présence d'"externalités" et empêchent la réalisation de l'"optimum" proviennent de ce que le jeu spontané des intérêts individuels ne conduit pas les agents économiques à prendre les décisions qu'ils devraient pour que le bien-être de tous soit maximal, la solution, disent-ils, consiste à utiliser le pouvoir de l'Etat pour modifier les comportements spontanés des individus.

La théorie des "externalités" est ainsi devenue le fondement conceptuel des interventions économiques de l'Etat moderne. Elle joue un rôle central dans la démarche qui, dans nos Etats contemporains, justifie la priorité donnée en matière de protection de l'environnement et de lutte contre les pollutions, aux solutions de commandement administratif.

Dans ce cadre conceptuel, la pollution étant par définition assimilée à une "externalité" - c'est à dire un effet sur un tiers dont le coût n'est pas supporté par celui qui en est l'auteur -, il en résulte que la pollution est considérée comme relevant par essence de la responsabilité naturelle et exclusive de l'Etat.

Si on reprend le "dilemme du prisonnier" du tableau 1, le rôle de l'Etat est d'intervenir pour éviter que A et B ne se placent spontanément dans la case 4 (0,0), et choisissent au contraire la stratégie qui correspond à la case 1 (5 000, 5 000).

Pour cela l'Etat peut se contenter de leur fixer une norme de rejets, qu'ils ne doivent pas dépasser sous peine de sanction (obligation de "résultat"); ou aller plus loin dans la contrainte et leur imposer, comme le fait la législation américaine, de s'équiper avec "la meilleure technologie disponible" (obligation de "moyens").

C'est en théorie fort séduisant. Le monde serait formidable s'il suffisait d'identifier quelque part une externalité, et de demander à l'Etat d'y porter remède pour que le déséquilibre identifié soit nécessairement rectifié.

Mais il n'y a concrètement aucune raison pour qu'il en soit ainsi.

L'Etat moderne n'a en effet rien à voir avec la construction intemporelle, omnisciente, transparente et bienveillante qui figure dans les modèles de référence de la philosophie politique, ou de l'économie traditionnelle du "bien être".

Le marché n'est pas le seul facteur d'externalités

L'approche classique de l'économie de la pollution ne tient pas compte de ce que, même s'il n'y a pas pollution sans présence d'une "externalité" (condition nécessaire), toute externalité ne justifie pas nécessairement une intervention de l'Etat pour y remédier (condition suffisante). L'intervention des pouvoirs publics s'accompagne en effet de coûts économiques et d'imperfections qui font que l'Etat est lui aussi générateur d'"externalités".

Revenons à l'exemple du restaurant et de l'industriel situés au bord d'un même étang.

Il se peut que des experts, par une étude attentive des coûts de gestion et des conditions d'exploitation des deux entreprises, arrivent aux mêmes conclusions que celles auxquelles aurait mené la négociation entre des agents privés indépendants. Mais il se peut aussi que les choses se passent d'une manière fort différente.

La caractéristique de l'intervention publique est de remplacer la recherche de l'accord négocié mais volontaire par l'imposition d'une solution contrainte. Sur un marché on ne peut modifier l'attitude de l'autre que parcequ'on lui offre en contrepartie quelque chose de plus. Rien ne peut se faire sans son consentement.

Ainsi que le savons, ce n'est pas parceque une solution est économiquement la meilleure, qu'elle sera acceptée nécessairement de gaieté de coeur. Si elle est acceptée , c'est parceque les parties ont fait l'expérience qu'il n'était plus possible de négocier un accord susceptible de recevoir l'agrément de l'autre. La solution "optimale" est la solution la plus stable parceque celle pour laquelle il n'est pas possible de dégager un consensus supérieur.

La situation est très différente si la même solution est imposée par une décision autoritaire , même émanant d'une autorité scientifique "éclairée". Ce qui a été décidé par une autorité peut être défait le lendemain.

Ceci ouvre la voie à une activité bien connue, le "lobbying". Dans notre exemple, l'industriel étant celui qui, selon toutes vraisemblances, aura le plus à souffrir financièrement pour que les eaux du lac restent à leur niveau "optimal" de pollution, il n'est pas invraisemblable de supposer qu'il sera aussi celui qui consacrera le plus d'argent et de temps à convaincre les responsables politiques et administratifs que les normes qu'on lui impose doivent être revues.

Les responsables politiques ou administratifs ne sont pas nécessairement des gens corrompus. Mais, comme tout un chacun, il y a plus de chances pour qu'ils se laissent influencer par quelqu'un qu'ils connaissent parcequ'ils ont l'habitude de le rencontrer et de discuter souvent avec lui, que par ceux de son interlocuteur qui reste tranquillement dans son coin.

Admettons que la norme imposée par l'autorité publique soit rendue plus légère. On a une nouvelle situation où l'industriel bénéficie désormais d'un avantage dont la contrepartie est un désavantage supporté par son voisin. Il y a transfert, redistribution. Le bien-être de l'un est réduit par l'activité (de "lobbying") de l'autre, sans que ce dernier soit indemnisé d'une manière quelconque. Or qu'est-ce qu'un avantage dont on bénéficie au détriment de l'autre sans en supporter le coût, sinon une "externalité". On a ainsi cette curieuse situation où la lutte contre les "externalités" sert en définitive d'alibi à la production par l'Etat d'autres "externalités".

#### La logique protectionniste et redistributive des normes publiques

L'Etat est une instance de contrainte légitime. Il est inévitable qu'en permanence des sommes importantes soient consacrées par les agents économiques à agir pour obtenir que de tels privilèges leur soient accordés. Ces sommes sont

autant de fonds soustraits à des activités productives de valeur ajoutée, alors même qu'elles servent à financer des activités de redistribution à somme nulle (voire négative). Par ailleurs, pour de multiples raisons décrites par les spécialistes de l'analyse des marchés politiques (ignorance rationnelle des électeurs, concentration des avantages de l'intervention publique et dilution des coûts, tyrannie de l'échéancier électoral, indivisibilité de choix publics, pression des groupes organisés...), il n'y a strictement aucune raison pour que ces transferts induisent une redistribution des droits reconnus aux uns et aux autres en matière de pollution, plus juste et plus équitable que celle qui prévalait avant.

Il y a au contraire toutes raisons de penser que, comme les autres politiques de l'Etat (politiques industrielles, politiques agricoles, politiques d'aménagement du territoire, etc...), les politiques publiques de régulation de la pollution ne sont en fait qu'une autre façon d'invoquer l'intérêt général et d'utiliser la caution de la science et des économistes, pour couvrir de vastes actions de transfert et de redistribution motivées par bien d'autres motifs que la recherche sincère et désintéressée de l'"intérêt général"; par exemple tout simplement la réélection des élus et leur maintien au pouvoir ; ou encore la protection des sites habités par les plus riches contre la pénétration progressive de l'urbanisation et la concurrence de nouveaux modes d'habitat "destructeurs" de leur environnement privilégié.

Ce n'est sans doute pas un hasard si les études sociologiques montrent que les militants des grandes associations écologiques américaines appartiennent bien davantage aux catégories de revenus les plus élevés qu'aux classes populaires et aux milieux ouvriers. Ceci en dit long sur leurs finalités. Ce n'est pas parce que les milieux aisés ont plus particulièrement la fibre écologique. Cette situation répond davantage au souci des classes les plus aisées de protéger leur environnement privilégié contre l'invasion de nouveaux habitants qui, au fur et à mesure que leurs revenus réels progressent, cherchent à leur tour à bénéficier de formes d'habitats plus agréables. Dans ce cas, la législation de protection de l'environnement répond davantage à une finalité protectionniste, et donc redistributive (au détriment de ceux qui auraient enfin les moyens de s'installer à leur tour dans des sites privilégiés, mais qui en sont désormais empêchés par des réglementations qui leur interdisent d'utiliser leurs nouvelles capacités d'achat au bénéfice de leur plus grande préférence).

En raréfiant l'offre, la législation fait monter les prix, et permet ainsi à ceux qui furent les premiers à s'installer de continuer à en jouir en toute exclusivité. Le souci de l'efficacité économique, ou de l'équité et de la justice, n'a rien à voir là dedans. La nature a bon dos. Elle sert de véhicule et d'alibi à la réalisation de fins particulières qui, a priori, n'ont pas de raisons de peser plus lourd que d'autres.

Si l'on y réfléchit un tant soit peu, cette logique redistributive des normes publiques est inévitable. Elle est dans la nature même de l'institution.

L'optimum économique n'est pas l'optimum de l'ingénieur

Telle que nous l'avons définie en prenant l'exemple des deux familles A et B, la notion d'"optimum" de pollution n'a de sens qu'à un niveau micro-local : au niveau d'une ville, d'une agglomération, d'une vallée (si l'on parle de pollution atmosphérique), d'une rivière, d'un affluent, d'un lac ou d'un bassin hydrologique (si l'on parle de pollution des eaux). C'est un concept qui, par construction, ne peut avoir aucun sens appliqué à des valeurs nationales, ou même macrorégionales.

La raison en est que la source de l'"optimum" se trouve dans l'interaction des préférences individuelles et subjectives des gens, en réaction à la perception de la dégradation physique de certains éléments de leur environnement. L'"optimum" n'a rien à voir avec une quelconque grandeur physique qui permettrait de juger "objectivement" le niveau de dégradation de la qualité de l'environnement à partir d'observations scientifiques incontestables (par exemple en étudiant les effets probables sur la santé des gens). L'"optimum" est une référence "économique" qui se

rapporte à des préférences "subjectives", et non une variable scientifiquement déterminée à partir d'observations physiques et quantitatives. Il faut prendre garde à ne pas confondre les deux notions.

Or les normes publiques ne peuvent être que globales. Elles sont généralement nationales, au mieux parfois régionales. On ne connaît pas d'administration qui raisonnerait en se disant que son métier est de rechercher quel est dans chaque cas particulier d'une petite ville, d'une vallée, d'un bassin, etc... l'équilibre "optimal" des préférences. L'administration part de probabilités scientifiques détachées de toute référence territoriale particulière. Elle prend ses décisions en fonction de ce qu'elle considère, d'une manière tout à fait "subjective", être la meilleure norme possible, compte tenu de ce que lui disent les "experts" scientifiques, et ce qu'elle connaît des réactions de la population à travers les médias et les pressions politiques auxquelles elle est soumise.

La conséquence est que les normes publiques sont détachées de tout lien avec une notion économique d'"optimum" (à moins qu'on ne maintienne la fiction littéraire d'un marché politique "parfait" où les choix publics ne seraient que le fidèle reflet des préférences "collectives" - ce qui, d'un point de vue scientifique, est aujourd'hui tout à fait insoutenable, ne serait-ce qu'en raison du fameux "paradoxe de Condorcet").

S'il y a "optimum", il s'agit davantage d'un "optimum politique" personnel de réélection, ou de maximisation de ses chances de rester au pouvoir en donnant satisfaction aux groupes de pression les plus turbulents, que d'un optimum économique au sens strict - c'est à dire qui vise à la meilleure gestion sociale d'une nouvelle rareté.

Dans l'exemple auquel nous nous sommes référés plus haut, il y a toutes chances pour que la réglementation appliquée à l'étang près duquel les deux familles sont installées, soit le produit d'une norme élaborée à partir de données recueillies dans un autre endroit, et généralisée à l'ensemble des sites classés dans une même catégorie. Elle reflètera donc des structures de préférences et de coûts différentes. Donc les conditions d'une optimum économique également différent. Appliquée à A et B, elle signifiera qu'en réalité l'un ou l'autre se trouvera avantagé par rapport à ce qu'aurait donné la recherche d'un authentique optimum local. L'un ou l'autre bénéficiera d'avantages relatifs dont il ne supportera aucun des coûts. De nouvelles "externalités" auront été créées, pour lesquelles on n'a aucun moyen de dire si elles seront moins graves ou plus importantes que celles qui existaient précédemment.

A quel emploi affecter l'usage d'un site "rare" ?

Prenons un autre exemple. Imaginons un entrepreneur qui exploite une carrière dans un endroit désert. Comme la terre n'y vaut rien, il possède l'ensemble du territoire sur lequel la carrière fait peser ses nuisances (explosions, bruit des machines, ronde des camions, dépôts et nuages de poussières...).

Un promoteur se présente et se dit disposé à acheter la plus grande part du terrain pour y implanter un lotissement résidentiel. Il sait que le vendeur n'a pas pour autant l'intention d'arrêter son exploitation industrielle. Le prix qu'il propose en tient compte, de même que le prix auquel il entend revendre ses maisons à des acheteurs qui acceptent de s'établir à cet endroit en raison précisément de la modicité des prix offerts, par rapport à ce qu'il leur faudrait payer dans d'autres endroits libres de toute nuisance.

Au bout de quelques temps les nouveaux résidents s'adressent toutefois à l'administration et lui demandent d'interdire la continuation de l'exploitation de la carrière en raison des nuisances de voisinage dont ils se disent victimes.

L'administration doit-elle entériner leur demande ou la rejeter ? La réponse est évidente. Le cas rappelle celui des parisiens qui achètent une maison pour profiter de la

campagne, et le lendemain déposent plainte contre leur voisin agriculteur au prétexte que son cocq chante trop tôt le matin, que ses vaches font trop de bruit, et que ses champs dissipent une odeur d'engrais trop prononcée.

Lorsqu'ils sont venus s'installer, les habitants ont payé un prix qui "capitalisait" la moins-value foncière liée à la proximité des nuisances de la carrière. Ils le savaient, et c'est pour cela qu'ils ont acheté là plutôt qu'ailleurs. En exigeant de l'administration la fermeture de la carrière, ce qu'ils demandent est une qualité d'environnement plus grande, pour le prix de l'ancienne. Pourquoi y auraient-ils droit ?

Le problème n'est pas tant une question de justice et d'équité, qu'un problème économique se rapportant à la manière de déterminer quel est l'emploi "optimal" d'une ressource.

Lorsque le producteur a acheté le terrain, il savait qu'il ne pourrait pas revendre ses constructions à un prix équivalent à ce qu'il pourrait demander pour les mêmes constructions dans une autre localisation ne subissant pas les mêmes nuisances. En faisant son investissement, il a calculé que, malgré tous les inconvénients de l'endroit, il existait une clientèle prête à s'y installer pour la seule raison que cela lui permettrait de bénéficier de maisons plus grandes mais moins chères, qu'elle ne pourrait pas s'offrir aux prix pratiqués ailleurs.

S'il avait estimé que cette même clientèle était prête à payer plus pour les mêmes logements, mais sans les nuisances, c'est lui-même qui, pour des raisons purement commerciales,

aurait pris l'initiative d'"acheter" au propriétaire de la carrière la fermeture de son exploitation. Dans ce cas, l'acceptation de l'entrepreneur aurait suffi à établir prima facie que la vocation de ce terrain était désormais de servir exclusivement à un usage résidentiel, plutôt que de support à une activité industrielle.

A l'inverse, si l'industriel refuse, cela suffit à établir que le meilleur usage possible reste un usage mixte. Cela prouve que la clientèle disponible n'est pas prête à payer la jouissance d'un site sans pollution à un prix suffisant pour indemniser le propriétaire de la carrière des coûts que lui imposerait la fermeture de son établissement.

Admettons que l'administration donne suite à la requête des plaignants. Elle ordonne la fermeture. Les nouveaux habitants sont désormais propriétaires de logements dont la valeur marchande a augmenté du fait de la cessation des nuisances. Mais il s'agit d'un enrichissement sans cause, provoqué uniquement par l'habile activité de lobbying des leaders de la nouvelle communauté. A l'inverse, cette décision appauvrit le propriétaire de la carrière. Il y a bel et bien transfert.

Mais ce transfert n'est pas socialement neutre. Il signifie qu'un terrain dont la vocation économique était de rester affecté à des usages mixtes, est désormais gelé dans un usage unique dont l'attitude du marché prouve qu'il présente pour la société une moindre valeur. La réglementation a pour effet d'empêcher la ressource d'être affectée à la combinaison

d'usages dont la valeur sociale était la plus grande. Tout le monde y perd.

Cependant, il ne faut pas en rester là. Si de telles décisions administratives sont trop fréquentes, les propriétaires de carrières seront plus réticents à accepter les offres qui leur seront faites par d'autres promoteurs. Ils releveront leurs prix pour tenir compte du risque qu'ils courent désormais de se faire exproprier par l'action de futurs habitants. Moins de nouveaux logements moins chers seront offerts sur le marché. La terre restera immobilisée dans une utilisation industrielle exclusive dont le test du marché aura prouvé qu'elle est socialement moins efficace qu'un usage mixte.

Cet exemple est beaucoup moins exceptionnel qu'il n'y paraît. Il s'applique à la plupart des petites villes industrielles traditionnellement polluées par une monoindustrie d'implantation ancienne. Ces villes figurent en première ligne des visées réglementaires de l'administration. C'est normal. En y imposant des normes de pollution sévères, c'est pour le bureaucrate, ou le politicien local, une façon peu coûteuse et hautement visible de faire connaître aux lobbies écologiques les plus actifs qu'il est résolu de leur côté, et d'obtenir ainsi leurs voix. Mais dans ces villes de pollution ancienne, il y a longtemps déjà que les prix des logements, les loyers, le coût de la vie aussi, ont intégré cette caractéristique particulière. Ceux qui y logent le font parcequ'ils bénéficient, via le marché foncier ou immobilier,

d'une compensation monétaire à l'inconvénient que représente la pollution. Même si cette pollution est relativement importante par rapport à la moyenne nationale, cela n'implique pas qu'elle ne soit pas économiquement "optimale" - c'est à dire qu'elle ne reflète pas le résultat des choix préférentiels et libres des individus.

Une telle situation ne justifie pas que des mesures particulières soient prises. Il se peut que l'industrie découvre qu'en ne faisant pas un effort supplémentaire de réduction de ses pollutions, elle encoure des coûts plus élevés du fait de la difficulté croissante à trouver sur place la main d'oeuvre dont elle a besoin (coûts de transport, par exemple); ou encore en raison de ses rapports de plus en plus tendus avec la population et leurs représentants. Mais c'est tout autre chose qu'une intervention réglementaire contraignante.

Comme dans le cas précédent, une intervention réglementaire enrichira les uns, appauvrira les autres, sans qu'il y ait aucun lien entre la plus-value que certains encaissent, ou la moins-value que d'autres subissent, et leurs mérites particuliers ou leur contribution au bien-être de la collectivité.

Tout ceci ne signifie pas que l'intervention publique soit nécessairement inutile. Pour aller jusque là, il faudrait démontrer qu'il est toujours possible de trouver de nouvelles techniques d'attribution de "droits de propriété" là où leur absence est source d'"externalités".

En revanche, cela implique qu'il faut prendre les politiques réglementaires pour ce qu'elles sont et non pour ce qu'elles ne sont pas.

Les normes publiques répondent non à des objectifs d'intérêt général, mais à des préoccupations politiques. Ce qui est recherché est non un "optimum économique", mais un "optimum politique" personnel, ou encore un "optimum de pouvoir".

Il est vrai que de nombreuses pollutions trouvent leur origine dans des imperfections du marché, et son incapacité - étant donné l'état actuel de la technique et des institutions - à contraindre ceux qui en polluent d'autres à leur acheter leur consentement volontaire. Mais, à l'inverse, ce qui précède nous rappelle que l'intervention de l'Etat par des moyens contraignants a ses propres imperfections, dont rien ne permet de dire qu'elles sont nécessairement plus efficaces d'un point de vue économique et social. Contrairement à ce qu'écrivent les livres, la théorie des externalités ne suffit pas pour légitimer l'attribution aux pouvoirs publics d'un blanc seing pour agir sur l'environnement.

Le fait que la mise au point de nouvelles techniques d'appropriation se révèle fort coûteuse dans des domaines où l'on n'avait jusqu'à présent pas encore ressenti le besoin d'y introduire des procédures d'appropriation privative, peut justifier la présence d'un minimum d'activité réglementaire se traduisant par l'imposition de normes publiques. Mais cela implique aussi qu'avant de conclure que l'intervention de

l'Etat est inévitable, il faut commencer par étudier de manière plus attentive le problème de la production des "droits de propriété" , de leur évolution et de leur insertion dans le cadre institutionnel existant.