

INSTITUT EURO 92

FAUT-IL ENCOURAGER LES ECO-TAXES ?

oooooooooooooooooooo

par Pierre GARELLO

Université de Montpellier

L'institution des éco-taxes est souvent présentée comme la solution « libérale » aux problèmes de pollution et de nuisances. Cela est faux. Ce genre d'intervention relève de techniques de planification par les quasi-prix. Elle se heurte aux mêmes problèmes de savoir et d'information. Il n'y a pas de raison pour que cette planification réussisse davantage que celle des anciennes économies soviétiques.

(Mars 1998)

Ce texte est la transcription d'une conférence présentée à l'Institut EURO 92 le Mercredi 28 Février 1998.

Economiste, détenteur d'un doctorat de la New York State University où il étudia sous la direction du professeur Izrael Kirzner, Pierre Garelo est un disciple de l'école autrichienne d'économie politique.

L'engouement actuel pour les éco-taxes lui paraît excessif et injustifié. Il occulte le fait que la méthode des taxes n'est « efficace » que dans la mesure où l'on sait mesurer les coûts et avantages de la situation post-taxe ainsi que les multiples effets pervers qu'engendrent la taxe. Or nous ne possédons pas cette connaissance.

Sous couvert d'instruments économiques se cache donc juste un nouveau mode d'intervention discrétionnaire dont il est bien difficile de dire s'il est préférable à la réglementation.

La voie la plus prometteuse, bien qu'imparfaite, demeure la définition de véritables droits de propriété.

Faut-il encourager le développement des écotaxes ?

Que ce soit dans les cercles politiques ou universitaires, il n'est pas une idée plus à la mode que celle des écotaxes. La mise en place d'une fiscalité dont l'assiette et le taux seraient calculés en fonction des "dommages" écologiques causés est préconisée dans de nombreux pays européens. La Suède, la Norvège ou encore les Pays-Bas ont récemment placé les écotaxes au coeur de leur réforme fiscale¹. Comment expliquer l'apparition de ce quasi-consensus, et devons-nous saluer avec satisfaction cette évolution, telles sont les deux questions de fond que nous désirons aborder dans ce travail.

La réponse à ces questions doit sans doute intégrer le fait que les écotaxes --comme les droits à polluer-- sont en général considérées comme des "instruments économiques" de lutte contre les problèmes environnementaux. Elles seraient en cela à opposer à la réglementation qui est considérée comme un instrument imperméable à la réalité économique.² Ainsi les écotaxes sont la bienvenue dans les rangs des conservateurs puisque, apparemment, elles respectent la logique économique et sont plus flexibles que ne le serait la réglementation. Mais en même temps, parce qu'elles sont néanmoins relativement contraignantes pour le pollueur (elles sont une mise en oeuvre du principe pollueur-payeur) et procurent des subsides aux différents organismes de

¹ Les écotaxes dans les pays de l'OCDE, OCDE, pages 12-13.

² Voir par exemple, Delache et Gastaldo, 1992, pages 29-30.

contrôle, les écotaxes sont soutenues par une majorité des "environnementalistes".

Evidemment ce quasi-consensus s'appuie sur une analyse économique théorique du mécanisme et des effets de ces taxes. D'après ces analyses, la taxe permet de répondre aux préoccupations environnementalistes sans entraver pour autant l'allocation efficace des ressources. Pour répondre aux questions qui nous préoccupent ici, il est donc indispensable d'évaluer la pertinence de cette analyse.

Cela fera l'objet d'une première section dans laquelle nous rappellerons les caractéristiques principales de l'approche dominante. Pour mieux mettre en valeur ces caractéristiques nous opposerons cette approche à une autre approche, selon nous plus pertinente, pour analyser les questions liées à l'environnement.

Après avoir présenté cette alternative, nous nous tournons dans la section 2 vers une évaluation des instruments des politiques de l'environnement —en particulier des écotaxes— dans le cadre dominant, puis dans le cadre alternatif. Nous verrons alors que si les écotaxes apparaissent si attrayantes c'est parce que le cadre traditionnel surestime l'effet incitatif des taxes et sous-estime le problème informationnel. A l'inverse, si nous optons pour le cadre alternatif, l'avantage relatif de la fiscalité sur la réglementation a tendance à diminuer, voire à s'inverser.

Ces deux premières sections analytiques seront suivies par une troisième et dernière section dont le but sera à la fois d'illustrer notre affirmation en ce qui concerne la popularité des écotaxes et les raisons de cette popularité, mais aussi de juger de l'efficacité réelle de ces écotaxes à travers les différentes applications qui en ont été faites. Cela nous permettra de faire le tour des récentes politiques adoptées en Europe en matière de pollution des eaux, de gestion des déchets d'emballages, de pollution de l'air.

1. Le problème à résoudre

Il est clair que la solution apportée à un problème dépend grandement de la façon dont ce problème est posé. L'objet de cette section est de rappeler que les politiques aujourd'hui préconisées en matière d'environnement reposent sur une façon bien particulière de poser le problème, et que l'on peut opposer à celle-ci une autre approche qui, ainsi

que nous le montrerons par la suite, conduit à une appréciation différente des politiques de l'environnement.

1.1. L'approche dominante des problèmes de l'environnement

En Europe, comme semble-t-il aux Etats-Unis³, le problème est perçu sous la forme d'une *divergence entre le point de vue des agents économiques et celui de la société ou point de vue collectif*. Les politiques environnementales auront donc pour objectif premier de réconcilier ces deux points de vue, ou, plus exactement, d'inciter —voire, de contraindre—les agents économiques à adopter le point de vue de la société.⁴

1.1.1. Le point de vue de la société

Voyons tout d'abord ce que l'on entend par "point de vue de la société". Ce point de vue intègre simultanément les niveaux de bien être de *tous* les agents économiques, *présents et futurs*. Il prend également en compte le fait que les choix d'un agent affectent non seulement son niveau de bien-être mais aussi celui des autres agents de la génération présente et des générations futures. Ainsi, la disparition d'une espèce animale affecte les générations futures. Le point de vue de la société est donc un point de vue global, ou —dans le jargon de l'économiste— un point de vue "général" par opposition à "partiel".

Partant de là, l'orientation de ce point de vue est la recherche de "la meilleure" allocation des ressources pour la société, c'est-à-dire, pour toutes les générations.

Le problème du point de vue de la société est donc fort complexe et l'approche dominante est consciente du caractère ambitieux de cette recherche de solution. Deux difficultés fondamentales sont en effet soulevées par cette approche :

⇒ **La définition de ce qui constitue "la meilleure allocation"**.

Il est généralement admis qu'on ne peut pas comparer les niveaux de bien-être de deux agents économiques. Ainsi on ne pourra affirmer sans

³ Voir par exemple le travail de Lynn Scarlett.

⁴ Voir Claude Henry (1990) ou encore Barde (1992).

ambiguïté qu'un état *A* de l'environnement (une allocation globale des ressources) est préférable du point de vue de la société à un état *B* seulement si *tous les agents* (présents et futurs) ont un niveau de bien-être plus élevé (ou à la limite équivalent) dans l'état *A* que dans l'état *B*. Dans ce cas, l'économiste dira que l'état *B* est *dominé* (au sens de Pareto) par l'état *A*. Il est clair que toute politique visant à "déplacer" la société de *B* vers *A* serait souhaitable.

La difficulté cependant vient du fait qu'il existe en général un grand nombre d'états de l'environnement qui ne sont dominés —dans le sens que nous venons de donner à ce qualificatif— par aucun autre. Mais alors lequel choisir ?

Pour sortir de ce dilemme les économistes ont introduit la possibilité de transferts entre les agents. Supposons par exemple deux états possibles de l'environnement, l'état *A* et l'état *C*, l'état *A* symbolisant l'allocation des ressources en l'absence de réglementation ou d'écotaxes et l'état *C* celui qui résulte de la mise en oeuvre de ces politiques. Pour simplifier disons que l'état *A* est préféré à l'état *C* par les pollueurs ou consommateurs de ressources naturelles de la génération présente, alors que l'ordre des préférences est inversé en ce qui concerne les générations futures. Donc, du point de vue de la société, aucun état ne domine l'autre. Si la génération présente cherche à éviter l'état *C* c'est de toute évidence parce qu'elle redoute les contraintes qu'impose sur elle la réglementation. Mais si la société la "dédommageait", sous forme d'un transfert monétaire par exemple, peut-être préférerait-elle l'état *C* avec le transfert à l'état *A*. Et si enfin les générations futures préfèrent à l'état *A* l'état *C* auquel on rajoute un prélèvement obligatoire du même montant que le transfert, alors nous voyons apparaître un nouvel état, que l'on peut noter *C+T* où une réglementation est imposée (comme dans l'état *C*), et un transfert effectué des générations futures vers les générations présentes, ce nouvel état étant préféré *par tous* à l'état *A*.⁵

La tâche consistant à définir le concept même de meilleure allocation des ressources n'est donc pas facile à accomplir. Si l'on pense pouvoir y parvenir en introduisant la possibilité de transferts, cela n'est pas toutefois sans soulever de nouvelles difficultés. Ainsi,

⁵ La possibilité de tels transferts intergénérationnels est envisagée en particulier par Tietenberg qui suggère la création d'un fonds de compensation "intergénérationnels" (Barde, page 42).

i) de la même façon que, du point de vue de la société $C + T$ est préféré à A , on peut imaginer un autre scénario où il n'y aurait pas de réglementation mais les générations présentes "dédommageraient" les générations futures au moyen d'un transfert. La société préférerait alors cet état noté $A + T$ à l'état A .

ii) il semblerait que pour effectuer ces transferts (qui sont ici des transferts inter-générationnels) l'Etat soit nécessaire, puisqu'il serait le seul a priori à posséder une durée de vie illimitée.

iii) certains économistes affirment que, puisque en théorie l'état C accompagné d'un transfert peut rendre tout le monde plus heureux, c'est que l'état C même sans transfert est bien plus souhaitable que l'état A . Mais alors, d'après la remarque i) ci-dessus, l'état A serait lui aussi préférable à l'état C ...

Notons enfin que certains économistes et/ou écologistes fondamentalistes rejettent, au moins partiellement, l'idée d'un transfert ou d'une compensation. Pour eux, les générations futures peuvent mettre un veto à toute décision présente qui diminuerait le patrimoine naturel dont elles disposeront. C'est le thème de la copropriété intergénérationnelle défendu par de nombreux théoriciens de la "soutenabilité" parmi lesquels on compte Claude Henry, enseignant à l'Ecole Polytechnique. Cette solution nécessite elle aussi, bien entendu, l'intervention de l'Etat.⁶

Pour faire le bilan sur cette première difficulté rencontrée par l'approche générale, nous dirons que le critère de sélection du meilleur état —de la meilleure affectation des ressources— risque fort d'être incomplet au sens où plusieurs affectations restent "non dominées". Le recours à des transferts (virtuels ou réels) peut dans certains cas restreindre l'ensemble des états souhaitables. Mais le calcul de ces transferts ne fera qu'aggraver les autres difficultés que nous allons à présent développer.⁷

⁶ Barde, page 43. : "Ainsi, l'application du calcul économique est une condition nécessaire mais non suffisante du développement durable : il faut un "médiateur institutionnel", gardien de cet impératif éthique de copropriété de l'environnement, garant de la solidarité entre les générations".

⁷ Evidemment le choix d'une allocation pour la société est facilité si l'on admet les comparaisons directes de bien être du type : le bénéfice (en terme de bien être) que tire le pollué de la suppression de la pollution est supérieur aux pertes qu'engendre pour le pollueur l'interdiction de pratiquer l'activité polluante.

⇒ **La seconde difficulté** que soulève l'adoption de ce point de vue "global" (le point de vue de la société) est qu'il requiert **une quantité d'information faramineuse**. En effet, même si l'on met de côté pour l'instant la question de la multiplicité des allocations non dominées, encore faudrait-il connaître pour arriver à déterminer les allocations souhaitables :

1) les préférences de tous les agents (de cette génération *ainsi que* des générations futures).⁸ Comment arbitreraient-ils par exemple entre un plus grand choix de céréales grâce à l'utilisation intensive d'engrais chimiques, et des céréales moins variées et en moindre quantité mais cultivées sans apports d'engrais ? Préféreraient-ils une eau de moins bonne qualité mais meilleur marché ? Renonceraient-ils à l'utilisation de leur véhicule personnel si on multiplie par trois le montant des taxes sur l'essence ? Rechercheraient-ils avec toujours autant d'ardeur des solutions technologiques nouvelles si on impose fortement les bénéfices sur les profits d'innovation ? Aurions-nous préféré une industrie de début de siècle moins polluante quitte à avoir aujourd'hui un secteur industriel et des produits de consommation différents ?

2) les ressources disponibles aujourd'hui et demain. Cela représente une information considérable. Il faudrait non seulement pouvoir faire le bilan des ressources naturelles disponibles (y compris de celles que nous n'avons pas encore découvertes...), mais aussi le bilan des ressources humaines (savoir-faire, capacités d'adaptation, capacité d'innovation des agents, capacité à trouver de nouvelles technologies, organisations, etc.)

Nous pourrions longuement détailler ces deux points mais cela a été fait ailleurs⁹. Il est d'autant moins nécessaire d'insister sur ces difficultés que les partisans de cette approche sont pour la plupart conscients de leur existence.

Aussi, afin de réduire les difficultés, ils renoncent souvent à adopter un point de vue social "global" qui tiendrait compte de *tous* les paramètres du problème, au profit d'une approche que l'on qualifie de "partielle".¹⁰ Ainsi

⁸ L'objet même des préférences peut être difficile à cerner. Ainsi, le concept de nature même est subjectif. Gilles Lapouge écrit : "Ils osent dénoncer les offenses faites à la nature avant même d'avoir examiné le concept de nature, ce concept qui se volatilise comme on le pose !" (*La quinzaine littéraire*, 10 Août 1991.

⁹ Citer des références : Hayek, Cordato, Scarlett, etc.

¹⁰ Voir Kneese, cité dans Cordato (document ICRED), pages 7 et 8.

la question de la gestion des déchets d'emballage sera abordée en ne considérant non pas tous les agents concernés mais seulement quelques-uns d'entre eux : le consommateur de produits emballés, les distributeurs, les producteurs d'emballages, les organismes publics ou privés chargés de la gestion des déchets, et éventuellement le contribuable et les générations futures ou tout du moins leur opinion présumée en ce qui concerne le stockage des déchets. On renonce donc explicitement à une évaluation globale de *tous les effets* d'une politique, privée ou publique, de gestion de ces déchets.

Dit autrement, on se fixe des objectifs "sectoriels" (recyclage de 80% des canettes) sans en évaluer les conséquences globales, et on renonce par là même à la recherche d'une allocation optimale de toutes les ressources.

Partant d'un projet fort ambitieux, le point de vue de la société consistera —du fait des difficultés évoquées ci-dessus— à isoler quelques unes des interactions entre agents économiques, à étudier les effets de telle ou telle politique sur ces interactions et à comparer les niveaux de bien-être en l'absence et en présence de cette politique.

Encore faut-il préciser que afin d'effectuer cette comparaison, on supposera les préférences individuelles connues et comparables, faisant ainsi une grave entorse au principe, pourtant habituellement admis, de la non-comparabilité des niveaux de bien-être individuels. L'analyse en fin de compte, occultant la subjectivité des préférences, reviendra à comparer les coûts et avantages "sociaux" dans différents contextes.¹¹

1.1.2. Le point de vue de l'individu et la possibilité de divergence entre les points de vue social et individuel

Ainsi que nous le notions, l'approche traditionnelle est basée sur l'existence d'une divergence entre ce qui est "meilleur" pour la société et ce qui est "meilleur" pour le décideur individuel. En fait ces divergences sont postulées et non pas démontrées. Par exemple il est coutume de prendre comme hypothèse de départ que l'industriel n'a d'autre objectif que celui de maximiser son profit et que cela exclut la prise en

¹¹ Voir Cordato (ICREI) sur ce point, pages 14-15. Lorsque on fait référence au surplus des consommateurs (ce qu'il faut faire pour arriver à déterminer la politique "optimale") on fait implicitement une hypothèse sur l'utilité marginale de la monnaie pour les membres de la société.

considération du bien-être des générations futures ou de tout agent dans la mesure où il n'y a pas de relation contractuelle.¹²

Claude Henry écrit : "Les agents économiques, producteurs ou consommateurs, que l'on soumet à des normes, des redevances ou des droits, n'ont en général pas une représentation autonome ni de l'environnement ni de l'avenir. D'autres agents, en général publics ou parapublics, peuvent, au contraire, avoir conçu et entretenu une représentation si forte qu'elle domine leur comportement, avec des effets aussi divers que les représentations qui les engendrent." (page 202)

De façon plus générale, l'individu choisit entre deux projets *A* et *B* en comparant les coûts et avantages que chacun de ces projets implique *pour lui*, alors que du point de vue de la société ce sont les avantages et coûts *sociaux*, c'est-à-dire "globaux" qui importent.

Dès lors il est possible de dresser une typologie des divergences possibles entre les projets individuels qui devraient être mis en oeuvre du point de vue de l'individu et les projets individuels à mettre en oeuvre du point de vue de la société¹³ :

❶ avantages sociaux \geq avantages privés $>$ coûts sociaux \geq coûts privés¹⁴.

Dans ce cas, du point de vue de l'individu comme du point de vue de la société, l'action doit être entreprise. Il est à noter qu'il y aura peut-être des externalités positives (si avantages sociaux $>$ avantages privés), et des externalités négatives (si coûts sociaux $>$ coûts privés).¹⁵ Notons encore

¹² Le cas des droits de propriété mal ou pas définis est bien sûr un cas d'interaction intervenant hors contrat.

Il faudrait ici revenir sur le principe des points verts sur les emballages recyclés.

¹³ Nous supposons que la société ne peut pas mettre en oeuvre de projet individuel. Tout au plus peut-elle inciter, voire, forcer les individus à agir d'une façon particulière.

¹⁴ Dans la logique de cette approche, les coûts sociaux englobent les coûts privés. C'est pourquoi ils seront toujours d'un montant au moins égal à ces derniers. De même pour la comparaison entre avantages sociaux et avantages privés. Notons encore que le cas avantages sociaux $>$ coûts sociaux $>$ avantages privés $>$ coûts privés aboutit aux mêmes conclusions que ce cas 1.

¹⁵ Dans la mesure où se pose un problème de quantité, cette production risque cependant de se faire en quantité insuffisante, l'individu s'arrête de produire lorsque le coût marginal est égal à l'utilité marginale alors que en ce point l'utilité marginale sociale est encore supérieure au coût marginal individuel et social. Il faudra donc éventuellement, d'après l'approche traditionnelle, subventionner l'activité afin de

que si l'on se limite à une discussion sur les coûts (sociaux et privés) on risque fort de condamner des activités qui sont globalement bénéfiques pour la société.

② avantages sociaux > coûts sociaux \geq coûts privés > avantages privés :

Ici la divergence entre les deux points de vue est plus forte. Du point de vue de la société, l'action individuelle doit être entreprise, alors que du point de vue de l'individu, l'action ne mérite pas d'être entreprise. Si la société ne subventionne pas d'une façon ou une autre l'activité individuelle, celle-ci ne sera pas entreprise, sauf si elle est imposée par la société (loi, réglementation, etc.).

③ coûts sociaux > avantages sociaux \geq avantages privés > coûts privés :

Là, la divergence de points de vue se traduit par le fait que l'individu entreprend une activité qui n'est pas souhaitable du point de vue de la société. Il s'agit bien entendu du cas connu sous le nom d'externalité négative.¹⁶ Une fois encore deux solutions sont envisagées pour tenter de remédier à ce problème : interdire l'activité ou élever les coûts privés au moyen, par exemple, d'une taxe.

Ainsi, dès lors que l'on introduit cette distinction entre points de vue, apparaît naturellement toute une série de conflits potentiels.

Pour juger de la valeur des solutions proposées pour remédier à ces conflits, la cohérence suppose que l'on adopte une fois encore le point de vue social. Rappelons que le point de vue social se veut être un point de vue "global" : contrairement à l'individu il prend en compte *toutes* les conséquences de son choix. Si donc l'on décide d'intervenir pour modifier le comportement de l'individu, il semble tout naturel là encore de juger des mérites de cette intervention en tenant compte de *toutes* les conséquences de cette intervention, *et non pas simplement de l'arrêt, de la réduction ou de l'accroissement de cette activité particulière*. Si une approche en termes d'équilibre général s'impose pour évaluer les mérites d'une action

réduire le coût marginal privé et d'inciter ainsi l'individu à produire en plus grande quantité.

¹⁶ Comme dans le premier cas, cette externalité peut n'intervenir qu'au delà d'un certain niveau de production.

individuelle du point de vue de la société, une approche identique doit être utilisée pour juger des mérites de la politique interventionniste.

Mais là encore cette approche vient buter sur la seconde difficulté évoquée ci-dessus : connaissance des préférences, connaissance des moyens, connaissance des multiples effets de l'intervention.

Cette difficulté est entr'aperçu par les partisans de l'approche traditionnelle (tout du moins les meilleurs d'entre eux)¹⁷. Conscients de cette lacune ils y répondent dans la pratique (puisque la solution théorique est incalculable) de différentes façons.

i) on adopte une vision partielle pour juger des mérites de l'intervention, même si on souligne parfois qu'il faut que l'intervention soit "incitative". (Cela témoigne d'une prise de conscience du fait que l'intervention affecte les comportements de multiples façons.¹⁸)

ii) on admet ne pas avoir de notion précise de ce qui constitue le remède optimal à cette divergence, mais affirme cependant que par un processus de tâtonnement on peut parvenir à trouver l'intervention optimale.¹⁹

En résumé, l'approche dominante repose sur une logique très claire :

- nécessité d'élargir notre point de vue à la prise en compte de toutes les conséquences des actes entrepris et pouvant être entrepris ;
- insistance sur le caractère limité *de la vision individuelle* et donc sur les divergences entre les deux points de vue ;
- désir de sélectionner les plans d'action les meilleurs du point de vue de la société ;

¹⁷ cf. Tullock et l'histoire de l'empereur romain qui devant auditionner deux candidats pour un poste de chanteur embauche le second après avoir seulement écouté le premier.

¹⁸ Là encore on pourra parler des nouvelles taxes "double dicidendes" (Barde et Owens, 1996, p. 13. L'idée selon laquelle toute la fiscalité doit être articulée autour de l'environnement --et pas seulement une partie de la fiscalité-- semble procéder du même souci d'intervention efficace, au sens où elle conduit à une situation globalement préférable à celle de départ.

¹⁹ On pourra ici citer par exemple l'article sur les déchets, en particulier la démarche à la française : on ne connaît pas le niveau optimal de recyclage, ni du coût que cela représente. Ce point sera illustré dans la troisième section.

- nécessité d'intervenir pour réaliser le plan sélectionné²⁰.

1.2. Une autre vision du problème

A la vision du problème que nous venons d'exposer —vision qui inspire les politiques environnementalistes contemporaines—, il est possible d'opposer une autre vision qui débouche sur des solutions faisant plus appel à la responsabilité des individus qu'au contrôle public.

Quelles sont les caractéristiques de cette vision alternative ?

Tout d'abord on insiste ici sur la nécessité d'entretenir une vision *globale* du problème. En cela cette vision peut sembler assez proche de la vision dominante. Le point de vue de la société se voulait, dans l'approche précédente, être lui aussi très global. Mais cette nouvelle approche va même plus loin dans cette direction. En effet, elle se refuse à considérer les problèmes d'environnement de façon isolée et statique. La valeur attachée à un bien —et le bien "qualité de l'environnement" n'échappe pas à cette règle— est par essence subjective et relative.²¹ Tout passage à un raisonnement en équilibre partiel est donc regardé avec la plus grande suspicion *surtout s'il s'agit de fixer un cadre général (une réglementation, une loi) applicable à tous, en toute circonstance, et en tout temps*. De plus tous les problèmes de société doivent être abordés

²⁰ Il est à noter à ce sujet que lorsque l'on est persuadé de posséder le bon plan d'actions il est naturel, surtout pour ceux qui n'ont pas grand respect pour les libertés individuelles (un point sur lequel il faudra revenir car les générations futures ou les victimes d'externalités voient leurs libertés réduites) de chercher à l'imposer.

²¹ La citation suivante, de Barde, illustre les confusions que l'on retrouve dans l'approche dominante au sujet du concept de la valeur : "A partir du moment où l'économie ignore un phénomène, il en résulte d'évidentes erreurs de gestion. Les déchets n'ayant pas de valeur économique, nul ne s'en préoccupe. Les ressources naturelles, telles que l'air et l'eau, considérées comme "biens libres", disponibles sans restriction, ne font pas l'objet d'une gestion rationnelle, au même titre que les biens économiques auxquels est attachée une valeur monétaire. Si, au contraire, une valeur monétaire était affectée à l'ensemble des ressources d'environnement (problème de tarification des ressources), celles-ci entreraient dans la sphère économique, au même titre que les autres ressources et facteurs de production..." (page 24)

dans une vision dynamique : importance du changement de la découverte, de l'innovation et de la disparition.²²

Si donc une vision générale et évolutionniste est souhaitable, cette vision alternative insiste cependant sur le fait qu'il est faux d'opposer point de vue de la société et point de vue individuel. Il n'y a que des points de vue individuels, les individus devant être distingués non pas en priorité par le degré de généralité de leur vision, mais par *le cadre institutionnel dans lequel ils sont amenés à prendre des décisions*. A la distinction point de vue de la société/point de vue individuel on substitue donc la distinction décideur "privé" / décideur "public".

Le décideur "privé" est caractérisé entre autre par un certain nombre de droits ; il est propriétaire d'un certain nombre de ressources, y compris de ressources humaines (il possède notamment une capacité à découvrir, à innover), qu'il gère dans son intérêt personnel.

Cela ne veut pas dire pour autant que ses décisions desserviront nécessairement les autres individus y compris les générations futures comme on le suppose trop souvent. Bien au contraire : dans la mesure où les ressources sont échangeables, l'individu est incité à entretenir les ressources dont il est propriétaire de son mieux, afin d'en préserver, voire d'en accroître la valeur. Les exemples ici sont légions. Un terrain, une forêt, une maison, un paysage, dans la mesure où ils sont privés, seront entretenus dans une perspective de long terme, pour pouvoir être échangés à profit, ou passeront dans les mains d'autres individus qui accordent une plus grande valeur à ces biens.²³ La recherche de l'intérêt personnel n'est donc pas synonyme de gestion de court terme dans la mesure où les droits de propriété et donc les responsabilités et usufructiers sont clairement définis.

Le décideur "public" —la collectivité locale, le législateur, l'administration— agit dans un cadre institutionnel tout autre. Il gère des ressources —u interfère dans la gestion de ressources— qu'il ne possède

²² L'approche dominante a tendance à ne saisir que l'aspect "négatif" du changement. D'où un grand pessimisme que l'on retrouve, par exemple, à travers la problématique de la "soutenabilité". Définition dans l'article de Claude Henry en bas de page.

²³ On citera des exemples (forêts privés contre parcs nationaux ;...) ou bien on renvoie à la troisième section.

pas²⁴. On lui demande même de gérer des ressources dont il ignore l'existence ! Quels sont les objectifs et les moyens dont dispose ce décideur public pour cette gestion ? Les objectifs sont ambigus : il faut en effet distinguer a priori les objectifs qui lui sont fixés et ceux qu'il se fixe lui-même. Les deux ne sont pas toujours compatibles, ils ne sont pas toujours non plus clairement définis.

Les objectifs qui lui sont fixés sont souvent la maximisation du bien-être de la société au sens défini dans le paragraphe précédent²⁵. Or, nous l'avons vu, cet objectif ne peut être précis du fait du manque d'information sur les préférences de tous les agents (présents et futurs) ainsi que sur le concept même de "meilleure allocation des ressources pour la société".

A côté de ces objectifs "officiels", il y a bien sûr les objectifs personnels : faire vivre sa famille, maximiser sa richesse, son pouvoir, sa notoriété. La compatibilité entre ces objectifs et les objectifs qui lui sont fixés dépend en grande partie de la façon dont est sanctionnée son activité. Question délicate puisque le décideur n'est plus propriétaire des ressources qu'il gère. Les deux objectifs seront d'autant plus compatibles que (i) la réalisation de l'objectif qui lui est fixé est "contrôlable" (ce qui nécessite évidemment un objectif détaillé), (ii) le contrôle effectué sérieusement, (iii) la rémunération dépendante de la réalisation de l'objectif. A l'inverse, si l'objectif fixé est vague, ou si personne n'exerce un contrôle sur la réalisation de l'objectif, ou encore s'il n'existe pas de lien clair entre rémunération et objectif atteint, le conflit d'objectif risquera fort d'être profond.

Les moyens dont dispose le décideur public sont quant à eux le plus souvent de nature coercitive : taxes, réglementation, prohibition, normes, etc.²⁶

²⁴ En fait il possède une partie des ressources qu'il gère, comme son temps personnel, ou tout du moins son temps de travail. Il en est de même de ses propres capacités humaines. (Problème dirions-nous en théorie économique de risque moral).

²⁵ Avec souvent une définition sectorielle : Gestion optimale pour la société de la ressource eau, de la ressource air, de l'eau, des couches atmosphériques supérieures, etc.

²⁶ Il faut insister sur le fait que la taxe ou le tarif sont coercitifs tout autant que la norme ou la réglementation. Aussi, si l'organisme public se contente de divulguer de l'information, la recherche d'information et sa divulgation n'en est pas moins financée par des prélèvements obligatoires.

Ainsi, au lieu d'insister sur les défaillances du marché, sur les limites du point de vue individuel, on insiste ici sur ce qu'il est légitime d'appeler les défaillances des décideurs publics.²⁷ Cette approche nie-t-elle pour autant l'existence de limites à la responsabilité individuelle ? Les points de vue individuels ne conduisent-ils pas à des problèmes d'externalités présentés plus haut ? Certainement. Seulement le problème des externalités se pose ici en des termes nouveaux.

Ainsi que le note Cordato²⁸ : "Les externalités négatives doivent préoccuper les autorités politiques non pas parce qu'elles sont source de divergences entre des coûts privés et des "coûts sociaux", mais parce qu'elles imposent des coûts—qui sont toujours privés—à des parties non consentantes."

Comment est-ce possible ? Comment un agent peut-il imposer des coûts à un autre agent sans le consentement de ce dernier ? Le droit n'interdit-il pas un tel comportement ? En fait le droit ne peut être utilisé que dans la mesure où il y a atteinte précisément à un droit individuel préalablement établi. Et encore faut-il que cette atteinte soit relativement directe. Ainsi le pollueur de l'air affecte la santé du pollué ; il affecte le pollué dans sa personne physique. Or nous sommes propriétaires de notre personne, donc le droit devrait condamner —en fait prohiber— un tel acte générateur de pollution. Si il ne le fait pas c'est parce qu'il considère que le dommage causé est trop diffus, ou peut-être trop difficile à évaluer.

Si il y avait condamnation, alors les agents concernés seraient toujours libres de trouver un terrain d'entente, de passer contrat. Ainsi, l'agent qui souffre de la pollution de l'entreprise chimique peut être en même temps un employé de cette usine. Il est donc possible que l'accord auquel il parvienne, une fois que le juge a établi les droits et devoirs de chacun, consiste à prolonger la pollution.

Evidemment cela soulève encore de nombreux problèmes. Il y a par exemple la possibilité d'une stratégie de blocage par l'un des pollués. Est-il raisonnable de suspendre toute activité industrielle dans une ville parce

²⁷ Ces défaillances interviennent au niveau des objectifs (possibilité de malveillance ou de négligence) et des moyens (connaissances largement insuffisante pour prétendre atteindre les objectifs officiels). Il est à noter que Barde parle également de défaillance de l'Etat mais c'est principalement pour noter que certaines décisions de l'Etat encouragent des décisions "anti-écologiques" : allègement de la pression fiscale sur le gasoil, sur les voitures de fonction, incitation à la production intensive (donc avec usage intensif des engrais) dans l'agriculture, etc.

²⁸ ICREL, page 13.

qu'une personne exige qu'aucune atteinte ne soit portée à sa personne sous forme de pollution ? Probablement, plutôt que de suspendre toute activité, les pollueurs et tout ceux désireux de poursuivre l'activité, seront prêts à lui offrir une somme pouvant la convaincre de déménager. Mais cette réaction ne va-t-elle pas engendrer d'autres comportements semblables ? La réputation suffit-elle à barrer la route à de tels comportements ? (On peut en effet envisager aisément que ceux qui seront pénalisés par ce comportement pourront en retour trouver de multiples façons de pénaliser cette personne. C'est probablement ainsi que les "biens publics" comme les phares côtiers étaient fournis de façon contractuelle et non coercitive).

En principe au moins, il semble que le problème juridique à la source des externalités puisse être résolu. Cette tâche ne semble pas plus insurmontable que celle consistant à rechercher et mettre en oeuvre l'optimum social dans l'approche dominante.

Certain ne manqueront pas de souligner le fait que le droit ne peut protéger la propriété de quelqu'un qui n'est pas encore né. Si comme l'affirme Claude Henry et d'autres (Pearce en particulier je crois) générations présentes et futures sont "copropriétaires" du patrimoine naturel, alors l'argumentation que nous venons de développer est inopérante. Rien ne pouvant se faire sans l'accord de tous les copropriétaires, a priori *aucune décision* concernant les ressources ne peut être prise, à moins de supposer que le juge, ou l'Etat sont habilités à prendre des décisions pour les générations futures... De toute façon la notion de copropriété intergénérationnelle semble irréconciliable avec l'existence des droits de propriété usuels.

En résumé cette approche alternative possède les caractéristiques suivantes :

- Désir d'entretenir une vision globale des problèmes : tenir compte de toutes les interactions, des effets du changement, etc.
- Prise de conscience du caractère limité de nos connaissances ; cela frappe l'Etat au même titre que l'individu ²⁹;
- L'individu a intérêt à donner de la valeur à son patrimoine en ne privilégiant pas son rendement de court terme ;
- Refus de l'opposition point de vue social/point de vue individuel
- Insistance sur l'ambiguïté des objectifs du décideur public

²⁹ L'individu ayant toutefois un certain avantage informationnel sur l'Etat (Hayek).

- recherche d'une prise en compte des externalités —qui sont à présent définis comme des coûts imposés à des tiers— au moyen d'une meilleure définition des droits.

On notera que cette approche fait du problème de l'environnement un problème essentiellement institutionnel. Elle suppose donc un fonctionnement correct des instances juridiques. Jacques Vernier commentait à ce sujet : "On a parlé du côté arbitraire d'une taxe écologique, mais je ne suis pas sûr qu'il soit préférable d'être à la merci des jugements tout à fait aléatoires de telle ou telle Cour d'Appel." Il y a là sans doute une préoccupation véritable. Il faut toutefois souligner que la solution des écotaxes nécessite elle aussi des Cours d'appel efficaces car elle s'appuie sur un système marchand qui de toute façon ne saurait fonctionner sans un droit stable et fiable. En d'autres termes, l'amélioration du pouvoir juridique est dans tous les cas de figure une priorité absolue.

2. Les instruments des politiques de l'environnement

Nous sommes apparemment en train de vivre une mutation en terme de politiques de l'environnement. Jusqu'à un passé récent, celles-ci s'appuyaient en effet principalement sur la "réglementation directe". La tendance aujourd'hui consiste à substituer à cet instrument "régalien", des instruments qualifiés d'économiques : taxes, redevances³⁰, permis négociables.^{31 32}

Cette mutation s'explique par l'adoption de ce que nous avons appelé l'approche dominante, approche dont nous avons exposé les principes dans la première partie. Suivant cette approche, ainsi que nous allons le voir, la taxe est préférable à la norme.³³

Voyons donc dans un premier temps pourquoi, suivant l'approche dominante, la taxe écologique, ou écotaxe, est un instrument préférable à

³⁰ Sur la distinction entre taxe et redevances...

³¹ Cf. Barde, page 227, ou encore....

³² Cela pourrait être interprété comme une défaite des fondamentalistes, ceux qui pensent que la qualité de l'environnement n'a pas de prix, ou tout du moins des concessions importantes de leur part.

³³ Tout comme le droit de douane, selon cette même approche, est préférable au quota.

la réglementation (2.1.), nous verrons ensuite que ce jugement est pour le moins précipité si l'on adopte l'approche alternative (2.2.)

2.1. Eloge de l'écotaxe

Si nous adoptons l'approche dominante, l'objectif en ligne de mire est bien entendu l'allocation optimale de *toutes* les ressources, de et pour la société *toute entière* (y compris les générations futures).

L'allocation des ressources, dans une économie décentralisée, est guidée par les prix (relatifs). En l'absence de distorsion du type externalités, cette allocation est supposée optimale.³⁴ Par contre, en présence d'externalités (et en l'absence de toute intervention "extérieure") l'allocation n'est pas "optimale" : les prix en vigueur ne sont pas "les bons prix" du point de vue de la société. Ainsi, le producteur de papier ne prend pas en compte le coût de la pollution et ce coût (cette externalité) ne se reflète donc pas dans le prix du papier ni dans le choix de la quantité de papier produite. Trop de papier risque d'être fabriqué et vendu à un prix trop faible.

C'est là qu'intervient la taxe. La taxe permet d'accroître le coût de production et donc devrait en principe réduire la production de papier (dans la mesure où la demande n'est pas tout à fait inélastique) et donc probablement la pollution.³⁵

On comprend que si les partisans des écotaxes parlent d'*instrument économique*, c'est parce que la taxe serait plus "respectueuse" du système de prix. Par les écotaxes les autorités interviennent dans l'allocation des ressources de façon non seulement minimale, puisqu'ils utilisent les canaux d'information naturels que sont les prix relatifs, mais aussi efficace, car l'information que véhicule ce canal est nécessairement prise en compte. "Injecter méthodiquement dans le marché des signaux de rareté relative des biens d'environnement, demeurent des tâches primordiales d'une économie politique de l'environnement" (Barde, p.32). Elles laissent ainsi un degré de liberté important aux acteurs économiques se contentant de leur imposer de prendre en compte le coût écologique de leurs actes.

³⁴ Une affirmation qui selon nous n'a pas de sens mais que nous acceptons provisoirement pour les besoins de l'argumentation.

³⁵ Nous disons probablement car l'analyse ainsi que nous le signalions est en équilibre partiel. Toute chose égale par ailleurs, la pollution représentant à présent un coût supplémentaire pour son émetteur, devrait baisser. L'équilibre général aurait pour mérite d'examiner comment réagissent les choses "par ailleurs"...

Autre avantage de la taxe, elle permet "une dépollution au moindre coût". Puisque le niveau de la taxe est, au moins en principe, le même pour tous, chaque industriel "dépolluera" tant que le coût de la dépollution sera inférieur au montant de la taxe. Quelqu'un qui peut dépolluer à faible coût le fera puisqu'il économise ainsi le versement de la taxe. Seules les pollutions qui ne peuvent être réduites à faible coût perdurent. A l'inverse, si l'on fixe une norme de pollution à ne pas dépasser, les premières arrêteront de dépolluer dès qu'elles rentrent dans les normes bien qu'une dépollution à faible coût soit disponible. Parallèlement, d'autres activités devront engager des coûts exorbitants pour rentrer dans les normes.

Dans tous les cas la taxe écologique serait incitative puisque basée directement sur le niveau de pollution (elle est une application du principe pollueur-payeur). Tout investissement lourd de dépollution devrait être rentabilisé sous forme de réduction des taxes payées dans le futur. Là encore c'est un avantage que ne possède pas la norme. Dès lors que je suis dans les normes, rien ne m'incite à investir plus dans la dépollution.

Un autre avantage serait de nature informationnel. "L'autorité tutélaire peut disposer d'informations moins précises ou incomplètes sur les coûts et les conditions de production des pollueurs" (Delache-Gastaldo, 1992, p. 29). L'idée ici est que contrairement à l'imposition d'un processus de production particulier, ou de matériaux particuliers, l'autorité se contente ici de fixer le montant de la taxe en laissant le libre choix au pollueur, mieux informé des modes de production, du moyen le mieux adapté pour la réduction de la pollution.

De plus le niveau de la taxe peut être optimisé en fonction de l'arrivée d'informations nouvelles (dont elle n'a pourtant pas besoin...). Les auteurs poursuivent en effet de façon éloquente : "La modulation de la politique de l'environnement est rendue possible, en fonction de l'arrivée d'informations scientifiques ou techniques complémentaires. Un renforcement peut être obtenu par une hausse du taux de la taxe dans le cas de la fiscalité (ce qui rend de nouvelles mesures de dépollution rentables) ou par une réduction du nombre de permis dans le cas d'un marché de droits."

Il est à noter que droits de polluer et taxes sont mis sur le même pied par ces auteurs ; ils constituent tout deux des instruments économiques. La seule différence est que la taxe est un instrument-prix, alors que le marché des droits d'émission est un instrument-quantité.

Enfin, dernier avantage de la taxe souvent avancé, le montant des taxes peut être utilisé de façon à profiter à la société toute entière. Il pourra servir à réduire l'endettement du pays, ou encore à financer la recherche sur la dépollution, ou encore à financer des investissements de dépollution, privés ou publics.

Voici donc les arguments les plus fréquemment avancés en faveur des écotaxes. Nous retrouvons là les principaux ingrédients de ce que nous avons appelé "approche dominante" :

- les individus ne prennent pas en compte tous les coûts,
- par l'intervention il est possible de leur faire prendre en compte ces coûts,
- les avantages de la taxe sont énoncés dans un contexte d'équilibre partiel, avec seulement une brève allusion aux incitations ;
- le montant de la taxe, le désir d'échapper à la pollution sont supposés connus, les moyens de mesurer la pollution fiables. En d'autres termes, la mise en oeuvre du principe n'inquiète pas outre mesure les partisans de l'écotaxe.

2.2. L'économie des écotaxes est très floue !

Si nous adoptons à présent l'approche alternative nous nous apercevons vite que les prétendus mérites des écotaxes reposent sur des hypothèses irréelles. En effet, la taxe constitue un "instrument économique" dans la mesure où elle est basée sur un calcul coûts-avantages. Or, ainsi que nous allons le voir, l'information sur ces coûts et avantages n'est pas disponible. Que reste-t-il donc du caractère économique de la taxe lorsqu'on ne connaît ni les coûts, ni les avantages ? Pour pallier ces difficultés les partisans des écotaxes s'en remettent à un processus d'apprentissage (quatrième avantage de la taxe cité ci-dessus), mais cela, nous le verrons est illusoire (impossibilité d'un apprentissage "Bayésien", à moins que par fiscalité optimale on entend le fait qu'avec de l'essence à 150 F le litre on a trouvé par tâtonnement le niveau de taxe qui permet de supprimer la pollution par la voiture à essence !!). Quant aux incitations engendrées par les taxes elles vont nécessairement bien au delà de celles envisagées par les autorités tutélaires et souvent dans des directions opposées.

Inversement, *si* les autorités possédaient les informations nécessaires pour mener à bien le calcul coût-avantage nécessaire à l'instauration d'une

taxe, alors les quotas, ou de façon générale la réglementation pourrait conduire à des résultats identiques. Une fois pris en compte les problèmes informationnels le faussé entre les différents types d'instruments s'estompe.

Finalement, en raison du problème informationnel, la solution des droits de propriété "accentue son avance" sur les instruments traditionnels de politique de l'environnement.

Revenons pour commencer sur le premier point : disposons-nous de l'information nécessaire pour effectuer ce calcul coût-avantage ? Il est fort intéressant de noter que dans un ouvrage entièrement consacré à l'économie et à la politique de l'environnement, Jean-Philippe Barde consacre toute la deuxième partie (soit plus du tiers d'un ouvrage de presque 400 pages) au "poids économique de l'environnement". Les "spécialistes" des politiques de l'environnement sont donc bien conscients du besoin d'informations créé par les politiques dominantes.

Le premier chapitre de cette partie est consacré à l'évaluation des dommages à l'environnement. L'auteur débute par un certain nombre de mises en garde. En particulier, il souligne que dans la perspective d'un calcul économique correct, les dommages doivent être comparés aux avantages de la pollution. Il y a donc a priori un niveau optimal de pollution qui ne sera pas nul. Il souligne également la difficulté qu'il y a à mettre en oeuvre un calcul coût-avantage : "Par exemple, une bonne gestion des dépenses publiques implique que l'on évalue les bénéfices procurés par les dépenses de restauration d'un lac pollué par rapport à un investissement d'un montant équivalent pour construire une école ou un hôpital." (page 65). Ceci étant il se lance dans la présentation des *techniques d'évaluation monétaire des dommages* dont il a à tout prix besoin pour calculer plus tard le niveau optimal de la taxe.

Là encore tout commence bien : "En économie, la notion de dommage ou avantage repose sur l'expression de *préférences* des individus" (67). L'auteur semble donc reconnaître, à juste titre, le caractère éminemment subjectif de toute évaluation des dommages (ou des avantages).³⁶ Mais il ne peut s'arrêter là car ce serait renoncer à son calcul coût-avantage. C'est pourquoi il poursuit en disant que le *surplus du consommateur* permet

³⁶ On pourra ici donner une référence supplémentaire à Cordato.

d'évaluer "la valeur nette de la ressource". (69) Que signifie-t-il par là ? Il donne un exemple : Si vous êtes disposé à payer 300 Francs pour une partie de pêche au bord d'un lac de montagne et que vous ne payez dans la réalité que 100 Francs, on peut dire qu'à ce prix là vous avez obtenu un "surplus" de 200 Francs. Ce surplus --cet l'écart entre votre disposition à payer et le prix effectivement versé-- mesure la valeur (subjective) de la ressource naturelle "lac de montagne". Deux remarques s'imposent : (i) la disposition à payer (ici 300 francs) est quelque chose que l'on n'observe pas, (ii) le surplus peut être affecté à de nombreux facteurs : lac de montagne, mais aussi plaisir de la pêche, beauté du site, etc. Cette mesure de la valeur économique de la ressource est donc pour le moins douteuse.

Mais l'auteur ne s'arrête pas là et au fur et à mesure qu'il avance dans l'évaluation des dommages nous avons de plus en plus de mal à le suivre. "L'analyse économique s'est considérablement affinée, au cours de la décennie 1980-1990, afin de scruter et mesurer des valeurs qui se situent en fait aux confins de la sphère économique marchande, telle que définie traditionnellement. L'analyse économique distingue deux grandes catégories de valeurs environnementales : les "valeurs d'usage" et les "valeurs intrinsèques", l'ensemble des deux formant la "valeur économique totale".(71-72) Nous sommes là, de notre point de vue et contrairement à ce qu'affirme l'auteur, aux antipodes de ce que la science économique a toujours enseigné. De quoi s'agit-il exactement ?

La valeur d'usage comprend la *valeur d'usage réel* et la valeur d'usage potentiel, ou *valeur d'option*. Si je pêche dans le lac j'en retire un avantage réel, immédiat (valeur d'usage réel), mais même si je n'utilise pas cette ressource, j'attache une valeur au fait que soit préservé la possibilité --pour moi, ou pour un autre-- d'un jour utilisé cette ressource. L'auteur ne nous dit pas comment mesurer cette dernière.

Restent les valeurs intrinsèques. Celles-ci "procèdent de la valeur conférée à l'existence même d'un patrimoine ou d'une ressource, en dehors de toute possibilité de jouissance directe ou indirecte, présente ou future" (73). L'auteur cite à cet égard Pearce et Turner qui expliquent ces valeurs "par la reconnaissance d'un *droit* à l'existence des ressources naturelles et par un sentiment de *sympathie* pour la faune ou la flore..."(73).

Là encore, Barde n'indique pas par quel moyen nous pouvons mesurer cette valeur intrinsèque. Mais après avoir exposé les différentes composantes de la valeur économique totale (y compris donc la valeur intrinsèque) il présente les trois méthodes aujourd'hui utilisées pour mesurer, ou tout du moins "approximer", cette valeur totale. Nous ne

reprendrons pas ici le détail de ces méthodes³⁷. Ce qu'il importe pour nous de rappeler c'est que ces méthodes sont effectivement employées et que l'emploi de l'une d'entre elle est de toutes façons indispensable au calcul de la taxe optimale.

Plutôt que de critiquer ces méthodes une à une, nous nous contenterons de reprendre cet aveu, une fois encore très éloquent, de Jean-Philippe Barde (page 99) qui conclut son exposé assez complet des méthodes existantes ainsi : "En bref, l'évaluation économique des externalités reste la principale pierre d'achoppement de l'économie de l'environnement. Elle n'en reste pas moins la pierre d'angle, une condition essentielle de rationalité et de transparence pour la prise de décision : quelle justification donner au choix d'un projet, à la fixation d'un objectif de dépollution ou à toute autre mesure, en l'absence d'évaluation des bénéfices ?" Que dire d'une théorie dont la pierre d'angle est aussi la principale pierre d'achoppement ?

Une fois évaluée la "valeur économique totale" de l'environnement, il faut pouvoir mesurer avec suffisamment de précision le coût des politiques de préservation, certains diront aussi de "restauration", de l'environnement. Barde consacre là encore deux chapitres. Ce que l'on retient c'est que tout ce que l'on sait mesurer, et encore avec difficulté, ce sont les dépenses publiques affectées à l'environnement. On est donc bien loin une fois encore d'une mesure complète des coûts. Sont écartés en particulier les coûts d'opportunité, "c'est-à-dire, les gains qui seraient obtenus par la meilleure utilisation alternative des ressources affectées à la lutte contre la pollution" (114). Les chapitres 5 et 6 intitulés respectivement "Les impacts économiques des politiques de

³⁷ Il en discerne trois. (1) La méthode des marchés de substitution consiste à chercher une évaluation monétaire indirecte du consentement à payer à travers les dépenses de protection effectivement engagées (on évalue ainsi ma disposition à payer pour lutter contre la pollution par le bruit par les frais que j'engage pour équiper ma maison de double-vitrage), ou à travers les "prix hédonistes" (on compare le prix des loyers de logements "identiques" dans des zones bruyantes ou calmes), ou encore à travers les frais de déplacements (combien nous payons pour nous rendre dans des zones de montagne où l'air est plus pur). (2) La méthode des marchés hypothétiques (*contingent valuation*) qui consiste à faire des enquêtes sur la disposition à payer (Combien accepteriez-vous de payer pour que le bruit de la circulation sous vos fenêtres soit réduit à un niveau donné ?). (3) La méthode indirecte d'évaluation : On évalue d'abord les dommages physiques (atteinte à la santé dus à la pollution par le bruit) et on multiplie le niveau des dommages par la valeur monétaire de la vie.

l'environnement" et "L'environnement des riches et des pauvres" tente d'élargir la réflexion sur les effets des politiques de l'environnement. On y apprend ainsi (page 152) qu'un rapport de l'OCDE³⁸ montre que les dépenses d'environnement sont légèrement inflationnistes, créatrices d'emplois et plutôt néfastes pour le PIB, au moins à court terme. Même un keynésien est en droit d'être surpris (voir les tableaux V1 et V2) !

Une fois le point fait sur les sources d'information³⁹, l'auteur peut à présent passer au chapitre consacré aux instruments.

3. Le point sur les politiques mises en oeuvre en Europe

3.1. Evolution générale des écotaxes

Dans un récent rapport de l'OCDE chargé de faire le bilan des politiques de l'environnement pour les années 1993-1995, nous lisons que "Les écotaxes ont pris une importance accrue dans les pays de l'OCDE, au plan politique comme au plan économique".⁴⁰

Cette tendance ne doit pas toutefois être surestimée. En effet nous lisons toujours dans ce même rapport qu' "un nombre croissant de systèmes de redevances affichent des objectifs incitatifs, mais rares sont les instruments remplaçant la réglementation directe dans le cadre d'une tendance à la réduction des interventions des pouvoirs publics".⁴¹

Toujours d'après cette étude de l'OCDE, on peut aujourd'hui classer les pays de l'OCDE en deux groupes. Le premier est composé des pays où l'usage des écotaxes est largement répandu et où, de plus, la fiscalité *dans son ensemble* se veut "écologique. Ainsi on cherche dans ces pays à

³⁸ *Les incidences macro-économiques des dépenses d'environnement*, Paris 1985.

³⁹ Il faut reconnaître le mérite à cet auteur d'avoir abordé de front le problème de l'information sur les coûts et avantages des politiques d'environnement.

⁴⁰ OCDE, 1995, page 7.

⁴¹ *ibidem*, page 7. A noter que pour les auteurs de ce rapport la taxe ne doit pas être considérée comme une intervention publique... Nous retrouvons là la fameuse idée selon laquelle la taxe, contrairement à la norme constituerait un instrument économique.

privilégier la fiscalité *indirecte* au dépens de la fiscalité directe, la première étant plus étroitement liée au comportement de consommation,... y compris de consommation de ressources rares. Le tableau ci-dessous donne une idée --nécessairement imprécise-- du poids des écotaxes dans les pays de ce groupe : le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède.

Tableau 1 : Total des écotaxes en pourcentage du PIB

	1980	1985	1990	1991	1992	1993
Danemark	3.41	3.73	3.45	3.50	3.55	3.65
Finlande	2.66	2.74	2.14	2.05	2.12	2.47
Pays-Bas	1.94	1.92	2.28	2.35	2.57	2.94
Norvège	4.07	5.68	4.35	4.70	5.05	4.92
Suède	2.57	3.67	3.20	3.00	2.96	3.17

Source : d'après OCDE (1995)

Les autres pays européens --en particulier, Allemagne, Autriche, Belgique et France-- favorisent aujourd'hui encore les réglementations "traditionnelles", bien que l'on puisse noter dans ce groupe aussi "une utilisation croissante des écotaxes". La Belgique par exemple a instaurée une taxe sur les piles et accumulateurs, les rasoirs et appareils photo jetables.

Quels sont en général les produits et activités faisant l'objet de taxes ? Le tableau 2 ci-dessous donne une réponse assez complète. Nous constatons sans surprise que parmi les produits les plus systématiquement taxés se trouvent les carburants (dans l'ordre essence sans plomb, essence plombée, gazole). Comme l'indique le Tableau 3 ci-dessous, le niveau des taxes est en général extrêmement élevé, les Etats-Unis constituant une exception, et le gazole fait souvent l'objet d'un traitement de faveur. Les véhicules sont aussi taxés dans presque tous les pays (parmi les exceptions notons ici l'Autriche, la France et le Royaume-Uni).

Tableau 3 : Taxes par litre d'essence

	Plomb	Sans Plomb	Gazole
Etats-Unis	-	26.7%	27.9%
France	78.6%	75.4%	53.5%
Danemark	69.1%	62.4%	0%
Italie	75%	74.4%	59.8%

Source : OCDE (1995), d'après IEA Quarterly Report, "Energy Prices and Taxes", 1st Quarter, 1994

Les autres produits énergétiques sont taxés de façons très variées, certaines industries bénéficiant pour des raisons concurrentielles de traitements de faveur. A noter que 5 pays (Finlande, Danemark, Pays-Bas, Suède, Norvège) sont à présent dotés d'une taxe sur le carbone.

Parmi les surprises on constate que les pesticides et engrais --pourtant des sources importantes de pollution des eaux-- sont très rarement taxés.

Tableau 2 : Produits faisant l'objet d'écotaxes⁴²

	G	B	C	D	E	Eu	F	Fr	Gr	I	J	N	Pb	P	Ru	Su	Ch	T
Carburants																		
Plomb et ss pb	o	o	n	o	o	n	o	o	n	o	n	o	o	o	o	o	o	o
Gazole	n	n	n	o	n	n	o	n	n	n	n	o	n	n	n	o	n	n
C et énergie	n	n	n	o	n	n	o	n	n	n	n	o	o	n	n	o	n	n
soufre	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	o	n	n	n	o	n	n
autres	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
Pdts énergétiques																		
C et énergie	n	n	n	o	n	n	o	n	n	n	n	o	o	n	n	o	n	n
Soufre	n	n	n	o	n	n	n	o	n	n	n	o	n	n	n	o	n	n
NOx	n	n	n	n	n	n	n	o	n	n	n	n	n	n	n	o	n	n
Autres	o	o	n	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	n	o	o	o	n
Voitures																		
Sur les ventes	n	o	o	o	n	o	o	n	o	o	n	o	o	o	n	o	o	o
taxe routière	o	o	o	o	o	n	n	n	n	o	o	o	o	n	n	o	o	o
Intrants agricoles																		
engrais	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	o	n	n	n	o	n	n
pesticides	n	n	n	o	n	n	o	n	n	n	n	o	n	n	n	o	n	n
Autres produits																		
piles et accumul.	n	o	n	o	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	o	n	n
sacs plastiques	n	n	n	o	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n
réipients jetables	n	o	n	n	n	n	o	n	n	n	n	o	n	n	n	n	n	n
pneus	n	n	o	o	n	o	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n
CFC/halons	n	n	n	o	n	o	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n
Appareils photo																		
et rasoirs	n	o	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n
huiles graissage	n	n	n	n	n	n	o	n	n	n	n	o	n	n	n	n	n	n
Hydrocarbures	n	n	n	n	n	n	o	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n
Transports aériens																		
bruit	o	o	n	n	n	n	o	n	n	n	n	o	o	n	n	n	o	n
autres	n	n	o	n	n	o	n	n	n	n	n	o	n	o	n	o	n	n
Eau																		
consommation	o	n	n	o	n	o	o	o	n	n	n	o	n	n	o	n	n	n
assainissement	o	n	n	o	o	o	o	n	n	n	n	o	o	o	o	o	n	o
effluents aqueux	o	n	n	n	n	n	n	o	n	n	n	n	o	o	n	n	n	n
Déchets																		
municipaux	o	n	o	o	o	o	o	o	n	n	n	o	o	o	o	o	o	n
élimination des																		
déchets	o	o	n	o	o	n	n	o	n	o	n	o	o	o	o	n	o	o

⁴² D'après Barde et Owens: "L'évolution des écotaxes". Janvier 1995. (G=All., B=Bel., C=Can., E=Esp., Eu =Etats-Unis, F=Fin., Fr=France, Gr=Grèce, I=Italie, J=Jap., N=Norv., Pb=Pays-Bas, P=Port., Ru=Roy.-Uni, Su=Suède, Ch=Sui., T=Tur.).

Enfin, la fiscalité sur la consommation d'eau et le rejet d'eaux usées est en vigueur dans une large majorité des pays de l'OCDE.

Pour compléter ce rapide bilan de la fiscalité relative aux problèmes environnementaux notons que les organismes et autorités de tutelles s'inquiètent de plus en plus du caractère *désincitatifs* de certains dégrèvements fiscaux. Sont remis en cause de la sorte les traitements de faveur traditionnellement accordés au gazole, ou encore aux "voitures de fonction". Dans le même ordre d'esprit, les autorités --en particulier la Commission Européenne, "a présenté un vigoureux plaidoyer en faveur d'une réduction de la fiscalité frappant la main d'oeuvre (et en particulier les cotisations patronales de sécurité sociale) qui serait compensée par une taxe sur les émissions de carbone, le double dividende entraînerait en même temps une diminution des émissions de carbone et une croissance de l'emploi".⁴³

Voyons en présent plus en détail quelle utilisation est faite de la fiscalité dans trois domaines : l'eau, les déchets, et la pollution atmosphérique.

3.2. Les écotaxes et la gestion de la ressource eau : le cas de la France

En France l'Etat est propriétaire des ressources souterraines et des rivières, fleuves et ruisseaux. Très tôt une "politique de l'eau" a été mise en oeuvre dont la gestion a été confiée en grande partie à des Agences locales dites Agences de bassin. Cette politique repose sur l'utilisation d'instruments réglementaires et fiscaux. Suivant la terminologie moderne, Paoli et Rieu, dont nous utilisons les travaux dans cette sous-section, parlent d'instruments économiques uniquement pour désigner les instruments fiscaux (page 100).

La réglementation consiste essentiellement à fixer des objectifs de qualité et à délivrer des autorisations de prélèvement et/ou de rejet en conséquence. Paoli et Rieu notent cependant (page 101) que "la fixation des objectifs de qualité est fragmentaire et peu précise", et que "la police des rejets est à la fois complexe sur le plan technique et difficile à mettre en oeuvre sur le plan administratif".

⁴³ "L'évolution des écotaxes", page 13.

En ce qui nous concerne ici plus particulièrement, *la fiscalité* sur l'eau, on distingue deux types de redevances :

- une redevance "quantité" liée aux prélèvements effectués. Cette redevance "ressource" instaurée en 1966 est prélevée par le distributeur d'eau (qui en répercute bien sûr le montant sur le prix à l'usager), et ne représente que 1/5 du montant total des redevances sur l'eau.

- la redevance "pollution" a été quant à elle instaurée en 1968. Elle représente les autres 4/5 des prélèvements fiscaux. Industriels et ménages contribuent dans des proportions identiques à ces redevances et rejettent approximativement les mêmes quantités de pollution. Ceci s'explique par le fait que les industriels traitent une bien plus grande quantité de leurs eaux usées : Ils éliminent 80% des polluants qu'ils génèrent alors que les collectivités locales n'en éliminent que 35 %.

Dans l'ensemble cette fiscalité a connu une très forte augmentation au cours de ces dernières années (p. 102) :

1989	3 Mds de francs
1993	6.5 Mds
1994	8 Mds.

Malgré cette intensification de la pression fiscale, le bilan de cette gestion publique est très médiocre. La qualité de l'eau --si tant est qu'on puisse la mesurer avec précision⁴⁴-- aurait tendance à *se dégrader*. Les objectifs de qualité fixés par les agences ne sont souvent pas atteints (en 1988, seulement 48% des objectifs étaient atteints). Pour les auteurs, force est de constater que les taxes n'aboutissent pas à l'effet recherché de réduction de la pollution. "Ce système serait incitatif si les redevances étaient fonction du coût des dommages engendrés. Assises sur des programmes d'intervention des agences ne prenant en compte qu'une faible part de ces dommages, elles n'ont dans la plupart des cas, qu'une valeur incitative médiocre"(page 102).

Ils notent également que le "prix de l'eau" payé par les consommateurs, et en particulier par les agriculteurs, est totalement faussé par les nombreuses aides et subventions apportées par l'Etat à ce secteur d'activité. L'intervention de l'Etat dans la gestion de l'eau, quoique

⁴⁴ Voir à ce sujet l'encadré page 98.

reposant sur un recours extensif à la fiscalité ne permet pas, tant s'en faut, une gestion "économique" de la ressource.⁴⁵

3.2. Les déchets d'emballages ménagers

Les déchets d'emballages ménagers ne représentent pas a priori un véritable problème écologique. En effet, les générations futures ne sont pas menacées (contrairement à ce qui est le cas par exemple avec les déchets en provenance de "l'industrie nucléaire" qui est en France en quasi-totalité publique), et les propriétaires des déchets peuvent être identifiés. Le marché peut donc se développer sans problème. Curieusement cependant, les Etats ont choisi dans bien des cas d'intervenir.

L'intervention est souvent présentée comme étant minimale : l'Etat fixe un objectif de recyclage ou --la terminologie est édifiante--, de valorisation, laissant à des sociétés privées le soin "d'organiser" cette activité.

En Suède, en 1983, l'Etat a fixé pour objectif un taux minimum de recyclage de 75% des emballages en aluminium. Une entreprise privée, AB Svenska Returpack, a été fondée comme "filiale commune des entreprises d'emballage, des brasseries et autres fournisseurs de boissons intéressés, et des distributeurs."⁴⁶ Cette filiale perçoit une redevance sur les produits emballés et est chargée de récupérer les emballages et de les recycler. Le montant de la taxe était initialement de 0.04 ECU. Comme les objectifs n'étaient pas atteints, ce taux est passé en 1987 à 0.08 ECU. Pour des auteurs tels que Claude Henry "cela montre bien que, du point de vue de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, le niveau d'une redevance, *c'est-à-dire d'un prix*, n'est pas un objectif en

⁴⁵ Face à ce constat d'échec, les autorités, via les agences de bassin, tentent à présent de rassembler les divers usagers de l'eau (industriels, secteur tourisme et loisir, agriculteurs, ménages) pour les engager à passer des contrats concernant l'utilisation de cette ressource. Si nous saluons cet intérêt nouveau pour la gestion contractuelle ne doutons cependant de son efficacité dans ce cas précis car les contrats ne reposent pas sur des droits de propriété préétablis. Les questions de contrôle et d'incitation ne seront donc probablement pas résolues de la sorte.

⁴⁶ Claude Henry, page 199.

soi. C'est un instrument qu'il faut faire jouer pour atteindre des objectifs pertinents et intelligibles."⁴⁷

Des scénarios identiques se sont déroulés plus récemment en Allemagne et en France⁴⁸. En Allemagne, le décret Töpfer du 19 Avril 1991, fixait comme objectif le recyclage de 64 à 72% des emballages --selon le type d'emballage-- avant 1995. La Duale System Deutschland, société privée, a été chargée de cette tâche. La DSD là encore prélève la redevance et organise la collecte et le recyclage des déchets (l'opérateur pouvant être public ou privé). En 1993, réalisant que les objectifs fixés ne pouvaient être atteints, La DSD a réagi en (i) différenciant le montant des redevances en fonction du type d'emballage --en particulier en augmentant la redevance sur les emballages plastiques que l'industrie allemande ne pouvait traiter du fait d'un manque de capacité et qui étaient exportés moyennant un coût pour la DSD-- et en faisant "payer" les entreprises de recyclage un prix "proche de ceux du marché"⁴⁹... ce qui laisse supposer qu'il n'y avait pas "défaillance du marché".

Le cas de la France est assez semblable. L'objectif est la "valorisation" (recyclage ou incinération) de 75 % des emballages avant 2002 (décret d'Avril 1992). Trois sociétés privées ont été agréées par l'Etat pour cette tâche : Eco-emballage, Adelphi (pour les bouteilles de verre) et Cyclamed (emballages de médicaments).

Nous retrouvons à travers ces exemples toutes les travers de l'approche dominante : (i) l'objectif est fixé de façon totalement arbitraire. Pourquoi 75% plutôt que 45% ? Pourquoi en 2002 et non pas en 2020 ? (ii) L'instrument, en l'occurrence la redevance, n'a rien d'économique : La stratégie consiste à augmenter cette redevance jusqu'à ce que l'objectif soit atteint. Mais aucune étude n'est menée pour tenter d'évaluer le montant des coûts *globaux* qui sont nécessaires à la réalisation de cet objectif. Il y a, il faut avouer une bonne raison à cela : une telle évaluation est hors d'atteinte ! (iii) La plupart de ces activités pourraient se dérouler dans un cadre entièrement marchand et concurrentiel. Au lieu de cela l'Etat par son intervention confère à des sociétés privées un rente de monopole. Il n'est donc pas surprenant que les industriels aient dans l'ensemble fort bien accueilli --voire, dans le cas de la France, aidé à mettre au point-- un tel système.

⁴⁷ Ibid., page 199.

⁴⁸ Voir Defeuilley et Quirion, 1995.

⁴⁹ Ibid., page 72.

Conclusion

Notre conclusion est que nous trouvons pour le moins excessif cet engouement actuel pour les écotaxes. Il semble occulter le fait que la taxe n'est "efficace" que dans la mesure où l'on sait mesurer les coûts et avantages de la situation post-taxe ainsi que les multiples effets qu'engendrent la taxe. Or nous ne possédons pas cette connaissance. Sous couvert d'instrument économique se cache donc juste un nouveau mode d'intervention discrétionnaire dont il est bien difficile de dire s'il est préférable à la réglementation. La voie la plus prometteuse, même si elle est imparfaite, demeure la définition de véritables droits de propriété. Quelques économistes se sont investis dans cette direction⁵⁰. Cette tâche mérite plus que jamais tout notre enthousiasme.

⁵⁰ Nous pensons par exemple à l'article pionnier de Murray Rothbard.

Bibliographie

- ♦ Aftalion, Fred (1995), *La protection de l'environnement : Pour que les fausses solutions ne deviennent pas de vrais problèmes*", France-Empire.

- ♦ Anderson, Terry L. et Donald R. Leal (1991), *Free Market Environmentalism*, Pacific Research Institute for Public Policy: Boulder, SF, Oxford

- ♦ Barde, Jean-Philippe (1992), *Economie et politique de l'environnement*, Presses Universitaires de France.

- ♦ Barde, Jean-Philippe et Owens, Jeffrey (1996), "L'évolution des écotaxes", *L'observateur de l'OCDE*, n°198, Février-Mars.

- ♦ Burtraw, Dallas (1996), "Trading Emissions to Clean the Air : Exchanges Few but Savings Many", *Resources ??*

- ♦ Cordato, Roy E (1992 ?), "Energy Taxes, Externalities and the Pretence of Efficiency", Document ICREI.

- ♦ Cordato, Roy E (1992), *Welfare Economics and Externalities In An Open Ended Universe: A Modern Austrian Perspective*, Kluwer Academic Publishers : Boston Dordrecht, London.

- ♦ Defeuilley, Christophe et Philippe Quirion (1995), "Les déchets d'emballages ménagers : une analyse économique des politiques allemande et française", *Economie et Statistique*, n°290, 1995-10

- ♦ Delache, Xavier et Sylviane Gastaldo (1992), "Les instruments des politiques d'environnement", *Economie et Statistique*, n° 258-259, Oct-Novembre.

- ♦ Fort, Rodney et Lynn Scarlett (1993), "Too Little Too Late? Host Community Benefits and Siting Solid Waste Facilities", *Reason Foundation Policy Study* n°157.

- ♦ Gastaldo, Sylviane (1992), "Les 'droits à polluer' aux Etats-Unis", *Economie et Statistique*, n° 258-259, Oct-Novembre 1992

- ♦ Godard, Olivier (1992) "L'outil fiscal au service de la prévention du risque climatique", *Annales des Mines*, Juillet-Août
- ♦ Henry, Claude (1990), "Efficacité économique et impératifs éthiques : l'environnement en copropriété", *Revue économique*, n°2, mars, 195-214
- ♦ Litvann, David (1995), "Politique des déchets : l'approche du Royaume-Uni", *Economie et Statistique*, n°290, 1995-10
- ♦ Lloyd, Alexis (1992), "Fiscalité et environnement", *Annales des Mines*, Juillet-Août.
- ♦ Mackaay, Ejan et Hélène Trudeau (éditeurs) (1995), *L'environnement - A quel Prix ? : Actes du colloque conjoint des Facultés de droit de l'Université de Poitiers et de l'Université de Montréal*, Université de Montréal, Thémis.
- ♦ OCDE (1995), "Les écotaxes dans les pays de l'OCDE".
- ♦ Paoli, Dominique et Thierry Rieu (1992), "La situation de l'eau en France", *Economie et Statistique*, n°258-259, Octobre-Novembre
- ♦ Rothbard, Murray (1982), "Law, Property Rights, and Air Pollution", *The Cato Journal*, Vol. 2, n°1, Spring.
- ♦ Scarlett, Lynn (1995) "Considerations for a Corporate Environmental Agenda : Products, Packaging and Solid Waste", Working Paper, January
- ♦ Smith, Fred L. (199?) "Eco-taxes et planisme écologique", Document ICREI.