

# Un dollar une voix ? Limites de l'internalisation des coûts environnementaux

L'internalisation des coûts environnementaux via des outils économiques (écotaxes, subsides) jouit d'une grande faveur auprès des décideurs politiques occidentaux. Ce concept à la mode permet de limiter le recours à la contrainte réglementaire. Cependant, ces outils ne semblent pas reposer sur une base théorique cohérente. Ils sont pratiquement impossibles à mettre en œuvre en raison de l'absence de méthode de mesure satisfaisante. Ils posent surtout divers problèmes éthiques en possible contradiction avec la notion de développement durable qui repose sur l'équité et la responsabilité civique. Leur efficacité structurelle (globale et sur le long terme) doit en outre être démontrée.

BRUNO KESTEMONT

Le terme « externalité » désigne à l'origine tout impact d'une décision économique marchande sur d'autres sphères « sans valeur marchande », par exemple, la qualité de l'air. Ce sont des impacts *extérieurs à l'échange marchand*, car « d'une nature telle qu'un paiement ne puisse être imposé à ceux qui en bénéficient ni une compensation prélevée au profit de ceux qui en souffrent » (Pigou, 1920). L'internalisation consiste à créer un marché artificiel pour ces impacts, en les taxant ou en créant des droits d'usage ou de pollution échangeables de style certificats verts.

« L'internalisation des coûts environnementaux et les instruments d'action fondés sur les lois du marché constituent les meilleurs moyens d'atteindre les objectifs environnementaux. Elle contribue à la vérité des prix » (CE, 2000).

Cette affirmation tient le haut du pavé politique jusque dans les grandes organisations internationales (NU, OCDE, UE). Elle s'est concrétisée dans l'Encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement (2001/C 37/03) qui balise les aides d'État dans le respect du marché commun. Elle jouit d'un large consensus chez les experts. Elle s'est notamment illustrée dans l'imaginaire collectif par l'apparition des primes et des déductions fiscales pour des investissements économiseurs d'énergie. Leur effet visible est, par exemple, l'apparition de panneaux photovoltaïques sur les toits et de voitures « propres » dans les rues.

Pourtant, l'internalisation des externalités se heurte à des problèmes théoriques et éthiques, à un problème de mesure et à la faiblesse des résultats.

## Problème théorique<sup>1</sup>

Il y a cinq contradictions théoriques dans l'affirmation mise en exergue.

Premièrement, les « lois du marché » ne pouvant par définition pas s'appliquer à ses externalités, elles ne peuvent pas « fonder » leur internalisation. Bien au contraire, une politique néolibérale qui veut tirer profit des « lois du marché » devrait réduire l'intervention de l'État par la privatisation, les réductions d'impôt et l'élimination des subsides<sup>2</sup>. On se trouve face à une contradiction théorique interne que vont critiquer, à juste titre, les économistes les plus orthodoxes.

Deuxièmement, une politique « fondée sur les lois du marché » suppose que le marché fonctionne sur lui-même de manière optimale en respect de toutes ses hypothèses (le prix reflète l'utilité, l'homme est rationnel, etc.). Dans ces conditions de « marché parfait », l'optimum social et environnemental est atteint automatiquement. Or aucune hypothèse de la théorie néoclassique n'est vérifiée dans la réalité humaine ou matérielle (Kestemont, 2011b). Le modèle néoclassique ne s'applique, de l'avis même de ses fondateurs, qu'à un monde fictif. Peut-on imaginer une « vérité des prix » dans un monde fictif ?

Troisièmement, les outils économiques ne sont pas pertinents pour les pollutions découlant d'activités se déroulant en dehors du marché libre, telles que les services publics, les guerres et conflits, les services et calamités naturelles, la dégradation et l'obsolescence des infrastructures, le travail

domestique, les loisirs autonomes, le travail bénévole, le travail au noir et les activités illégales. Ces activités « hors marché » représentent de loin la plus grande partie de la production de biens et services avec leur corolaire d'impacts sur l'environnement (Kestemont, 2011a).

Quatrièmement, l'efficacité des taxes est inversement proportionnelle au pouvoir d'achat car elles touchent chacun (pour une même unité de consommation) indépendamment de son revenu. Proportionnellement, leur impact sera moindre sur le budget des ménages à haut revenu, ceux-là même qui polluent souvent le plus (Wallenborn et Dozzi, 2007). Les outils économiques peuvent en fait être efficaces sur les populations les plus pauvres et pour des produits substituables de faible nécessité, là où l'élasticité des prix est la plus forte.

Cinquièmement, les outils économiques étant spécifiques, ils risquent de coûter plus cher à mettre en œuvre que, par exemple, une simple taxation progressive des revenus ou une norme légale : il faut identifier les impacts un à un, prévoir des outils économiques adaptés à chaque cas particulier (déchets, CO<sub>2</sub> etc.), tout mesurer, déterminer autant de contraintes économiques, voire produire de la monnaie virtuelle (par exemple des certificats verts) et organiser des marchés parfois étroits.

On l'aura compris, l'internalisation réglementaire des coûts sociaux ne s'accomode pas sans ambiguïté de la vision dominante (néoclassique) de l'économie. Il faut au minimum faire appel à un modèle<sup>3</sup> capable de concevoir l'intervention plus ou moins massive de l'État dans l'économie. Le montant des taxes et subsides y est alors au mieux construit socialement,

1 Le lecteur allergique aux théories peut directement passer au chapitre suivant sans encombre.

2 Les mêmes organisations proposent par ailleurs, en conformité avec la théorie néoclassique, d'éliminer les subsides « pervers » pour l'environnement, comme les subsides agricoles ou à la consommation énergétique minimale. Le texte européen cité prévoit logiquement des exceptions pour ces autres types d'aides.

3 Qu'il soit d'inspiration keynésienne, marxiste, institutionnaliste, « mixte », etc.

après mure délibération démocratique, et sans intervention libre du marché ou d'études du « consentement à payer ». Dans le monde réel, différents moyens (pas seulement les taxes et subsides) peuvent s'avérer plus efficaces pour (en)cadrer un marché assumé imparfait. De plus, une politique faite de conscientisation, d'autorisations, d'interdictions, de normes volontaires ou réglementaires et d'interventions directes de l'État semble nécessaire pour toucher les activités hors marché.

### Problème éthique

L'internalisation des coûts pose des difficultés éthiques qui risquent de mettre à mal leur acceptabilité, voire leur efficacité. J'en relève deux.

Premièrement, peut-on froidement décréter la disparition « automatique » d'une espèce, ou d'un être humain victime de problèmes environnementaux sous prétexte que le coût de sa disparition est pris en compte dans les prix ? Le caractère éthique de ce choix peut s'illustrer par l'exemple de la valeur de la vie humaine. La valeur de la vie humaine intervient dans l'internalisation des coûts de pollution, au même titre que la dégradation des bâtiments et les atteintes à l'environnement.

L'estimation monétaire de la vie humaine est globalement proportionnelle au revenu par habitant, ce qui ne manque pas de poser en soi un problème éthique majeur (Dreze, 1999). Le programme ExternE retient pour l'Europe une « valeur statistique » de 3 100 000 euros par vie humaine, mais tend à considérer plutôt les années de vie perdues par rapport à l'espérance de vie (Fierens *et al.*, 1998), au taux de 98 000 euros par année de vie perdue. La valeur officielle de la vie humaine dans les différents pays européens varie de 1 à 10.

Dans un cadre américain, on trouve dans la littérature des valeurs comprises entre 83 000 et 300 000 000 dollars de 1990 (Dreze, 2003).

Au Sénégal, le dédommagement des familles des victimes du naufrage du Joola par le gouvernement sénégalais, début des années 2000, se serait élevé à l'équivalent de 15 000 euros. Que vaudrait la vie d'un Bochimane autarcique du Kalahari, vivant en marge de l'économie marchande et de revenu monétaire nul ? Serait-elle égale à zéro par définition ? Si l'on se base sur l'espérance de vie, la vie d'un nouveau-né vaut-elle plus que celle d'un enfant de dix ans ? La vie d'un vieillard au seuil d'une mort naturelle aurait-elle également une valeur nulle ? Certains déduisent d'enquêtes sur le consentement à payer que sauver un jeune de vingt ans équivaldrait à sauver sept aînés de soixante ans. Bill Gates aurait-il la valeur de son revenu ? Que vaut la vie d'un condamné à mort américain quand on sait que la société est prête à payer pour l'exécuter : a-t-elle une valeur négative ? Un soldat irakien pendant la guerre du Golfe vaut-il, en négatif, le prix que les États-Unis ont dû dépenser pour le tuer ? ou en positif le prix que l'Irak a dépensé pour le défendre ? Une nouvelle naissance aurait-elle une valeur négative dans un pays confronté à la croissance démographique et positive dans un pays confronté au problème de vieillissement ?

L'exemple de la vie humaine fait ressortir de manière contrastée le problème qui peut se poser pour la valeur d'une espèce comme le blé ou le panda *versus* le virus de la grippe. Une espèce plus directement utile (pour qui ?) vaut-elle plus qu'une espèce supposée nuisible ? Les études sur le consentement à payer donnent des valeurs très différentes suivant les hypothèses de départ ou suivant que l'espèce intéresse des personnes à faible ou à fort pouvoir d'achat. Quel montant une poignée de

chasseurs-cueilleurs sans revenu seraient-ils « prêts à payer » pour préserver leur territoire de chasse ?

Le deuxième problème éthique vient de la répartition des droits. Prenons le cas de patrimoines et services encore considérés culturellement ou juridiquement comme inaliénables (droit de l'homme, réserves naturelles exclusives, océans, Antarctique, droit à une vie décente, droit à un environnement sain...). Lors de l'instauration du service militaire obligatoire après la Révolution française, un riche pouvait payer un suppléant pour faire le service militaire à sa place. Aujourd'hui, l'internalisation des couts a pour effet de mettre en vente au plus offrant un certain droit de pollution. Les riches peuvent en pratique « acheter » du droit de pollution à des plus pauvres qui, en compensation, se privent de certains droits d'usage du bien commun.

Les outils économiques sont souvent perçus comme socialement injustes. De ce fait, ils peuvent saper la part de motivation civique. On a en effet observé empiriquement que la motivation civique s'ajustait aux outils politiques mis en œuvre. Le don de sang diminue si l'on offre la possibilité d'achat de sang, l'interdiction de fumer tend à changer la perception morale de l'acte de fumer dans un lieu public, les gens aisés et consciencieux trieraient peut-être moins leurs déchets s'ils étaient payés pour le faire...

### Problème de mesure

La littérature montre de nombreux exemples de l'impossibilité de trouver une valeur fiable des couts ou des bénéfices environnementaux qui dépendent du contexte spatiotemporel. Par exemple, l'utilité des insectes pollinisateurs dépend de la culture en place, de la conjoncture climatique et de la dynamique de population de diverses

espèces. Les services fournis par les écosystèmes ont une dynamique complexe : ils ne s'additionnent pas, mais agissent souvent en synergie, en parallèle ou en concurrence ce qui crée des doubles comptes, des omissions, des sur- ou sous-évaluations. La valeur de la vie humaine a elle-même une grande influence sur les résultats des estimations des couts sociaux des atteintes à l'environnement.

La monétarisation des couts environnementaux proprement dits n'est pas plus aisée, en particulier pour ce qui concerne les domaines relevant du futur, ou plus généralement de l'incertitude et de l'irréversibilité : effet de serre, risque nucléaire, biodiversité.

Le paiement de services naturels pose lui aussi des problèmes pratiques, théoriques et éthiques.

Il est en pratique impossible de privatiser certains biens communs (air, biodiversité, rayonnement solaire) et la complexité des interactions écosystémiques ne permet pas de savoir à quel niveau il faudrait appliquer les taxes et subsides. Le fournisseur n'est pas une personne (par exemple le propriétaire), mais la nature hors du champ du marché. Le demandeur est souvent le même que le propriétaire (l'État). On crée de la valeur *ex nihilo* sans travail incorporé ni investissement. La théorie ne dit pas quels interlocuteurs peuvent négocier un prix dans ces conditions

Les externalités sociales ne sont pas nulles, et le propriétaire privé qui aurait obtenu la gestion du bien recevrait ensuite une « rente d'oisiveté » en plus du fait de bénéficier d'une inégalité d'accès aux ressources communes. La jurisprudence concernant les dédommagements de couts sociaux externes (par exemple, le dédommagement d'une pollution ayant provoqué la baisse d'un rendement agricole) montre des difficultés éthiques liées aux droits de propriété :

## Bibliographie

CE (2000),  
« Encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement », document soumis pour position politique aux États membres.

Clerides S. et Zachariadis T. (2008)  
« The effect of standards and fuel prices on automobile fuel economy: An international analysis », *Energy Economics*, 30, 5, 2657-2672.

Drèze J. (1999), « La valeur de la vie humaine dans les décisions économiques », *Louvain*, n° 100, UCL.

Drèze J. (2003), « Penser et calculer économiquement correct », *Regards économiques*, 1-7.

Fierens A., Landrain V., Ferdinand Chr. et Hecq W. (1998), *Évaluation des coûts externes liés à la pollution de l'air produite par le chauffage des logements en Belgique*, CEESE-ULB.

Hecq W. (1998), « Coûts économiques du cancer. Environnement et cancer », *Les cahiers de l'IRGT*, n° 2, 11-19.

les dédommagements vont différer suivant que le propriétaire est l'industriel, un cultivateur ou un éleveur, et suivant la perception de l'intentionnalité supposée de l'acte de polluer, délibérée ou non.

Il n'est pas possible actuellement de mesurer le capital humain ou social. Le problème de mesure ne découle pas uniquement de l'utilisation de l'unité monétaire et des définitions (utilitaristes ou non) de la valeur qui y sont associées. Le passage à une autre unité que l'unité monétaire a déjà été proposé. Cela soulève d'autres problèmes pratiques de mesure et théoriques que je n'approfondirai pas ici (voir Kestemont, 2010). Par exemple, il serait difficile de donner une valeur d'énergie utile (exergie) ou d'hectares globaux aux services sociaux. Ces unités alternatives s'appliqueront par contre utilement à des domaines du développement durable (par exemple, la fraction des ressources naturelles) que le prix du marché est incapable d'appréhender. D'autres unités de mesure apportent d'autres points de vue. Le rôle de ces différents points de vue est selon moi d'identifier des facteurs limitants du développement durable. Internaliser tous ces coûts dans une unité unique revient à effacer l'essentiel — les limites environnementales, économiques, éthiques, sociales, etc. — pour ne retenir qu'une fade moyenne somme toute assez accessoire. Plus fondamentalement, le choix d'une unité unique suppose que différentes dimensions peuvent se substituer les unes aux autres dans une seule dimension, ce qui nécessite une norme de correspondance et de pondération impossible à déterminer objectivement: quelle est l'importance de la société, de l'économie et de l'environnement (Zaccaï, Goor et Kestemont, 2003), et au sein de celui-ci, quelle est l'importance de l'air, de l'eau ou du sol?

## Une efficacité qui reste à démontrer

L'efficacité des « outils économiques » sur le comportement de ceux qui polluent le plus reste à démontrer. Les taxes et accises très élevées sur les carburants (45 % pour le diesel et 55 % pour l'essence<sup>4</sup>) n'ont pas empêché l'explosion des voitures individuelles tout terrain très énergivores en Belgique (doublement tous les cinq ans), ni la poursuite de l'augmentation (1 % par an) du total des kilomètres parcourus en voiture individuelle. La consommation de carburant est en effet peu sensible à la variation des prix dans les pays développés. Sans l'introduction de nouveaux standards d'émissions pour les automobiles en Europe, il n'y aurait pas eu d'amélioration sensible de l'efficacité énergétique des véhicules, et une augmentation supplémentaire de 50 % des taxes serait nécessaire pour atteindre des objectifs plus élevés sans nouvelle norme (Clerides et Zachariadis, 2008). ■

Je remercie Géraldine Thiry pour sa relecture critique d'une première version de ce texte.

4 [www.petrofed.be/french/chiffres/decomposition.htm](http://www.petrofed.be/french/chiffres/decomposition.htm)

Kestemont B. (2010), *Les indicateurs de développement durable. Fondements et applications / Indicators of sustainable development. Fundamentals and applications*, ULB.

Kestemont B. (2011a), « La place du marché dans l'économie belge (croissance et décroissance) », dans *Autour de Tim Jackson. Inventer la prospérité sans croissance. Première partie.*, vol. 8, éd. Etopia, p. 123-139.

Kestemont B. (2011b), « Les hypothèses néoclassiques et la soutenabilité », dans *Autour de Tim Jackson. Inventer la prospérité sans croissance. Première partie*, vol. 8, éd. Etopia, p. 151-183.

Pigou A. C. (1920), *Economics of Welfare*, Macmillan

Wallenborn G. et Dozzi J. (2007), « Du point de vue environnemental, ne vaut-il pas mieux être pauvre et mal informé que riche et conscientisé ? », dans *Environnement et inégalités sociales* (dir. Cornut P., Bauler T. and Zaccà E.) éditions de l'ULB, p. 47-61.

Zaccà E., Goor Fr. et Kestemont Br. (2003), « Quelle importance à l'environnement ? Enseignements du cas Lomborg », *Natures Sciences Sociétés*, 12, 44-49