

---

# Quelques notions économiques sous-jacentes à l'application du principe pollueur-payeur

---

## 1. La théorie économique fournit un cadre général sur le besoin d'intégrer dans les comportements les coûts liés à la modification des biens environnementaux

Les atteintes à l'environnement relèvent, schématiquement, de deux types d'effets économiques : les externalités et la carence de biens publics.

- la notion d'externalité signifie simplement qu'un agent émet un effet à destination d'un ou plusieurs autres agents, sans que l'émetteur n'ait à payer pour le coût qu'il fait ressentir aux autres ; cet effet passe en général par la dégradation d'une ressource naturelle, dont les autres agents sont utilisateurs ; les pollutions relèvent en général de cette notion.

- la notion de carence de bien public signifie qu'un bien ou un service peut profiter à un ensemble d'agents collectivement, indépendamment du nombre d'agents qui en profitent, et dans ce cas, aucun n'a avantage à prendre l'initiative de produire ce bien, escomptant que les autres le feront à sa place. La préservation de la biodiversité ou des paysages relève en général de cette notion.

Ces notions, même si elles sont à la fois très théoriques et très simples ou très imagées, sont un facteur commun à toutes les analyses économiques des interventions relevant du concept d'« internalisation des effets externes », qui constitue l'acceptation économique du principe pollueur-payeur. « L'internalisation » vise à ce que le « pollueur » intègre dans les coûts de sa production celui de l'atteinte aux biens environnementaux.

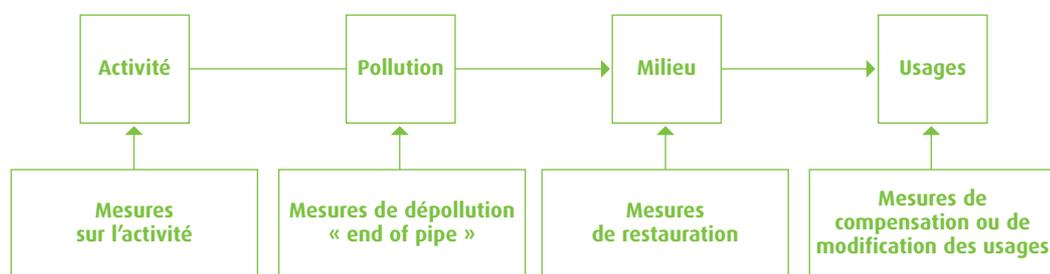
## 2. Le choix des instruments d'internalisation est éclairé par deux principes d'efficacité

- Le principe dit « coût-avantage » signifie que le coût de production d'un effet environnemental positif ou de réduction d'un effet environnemental négatif devrait être égal à la valeur économique que lui attribuent les agents affectés. Ce principe assure que le prix que la collectivité consent pour réduire une pollution est égal au prix que les agents affectés sont prêts à payer pour ne pas subir cette pollution ou la réparer, c'est-à-dire le coût des dommages. Lorsqu'il s'agit d'un bien ayant des effets environnementaux positifs (biodiversité, paysage), ce principe assure que la valeur que les agents lui attribuent est égal au coût consenti pour produire ce bien. On peut noter que ce principe conduit parfois à ce que le niveau « optimum » de pollution dans l'économie ne soit pas nul.

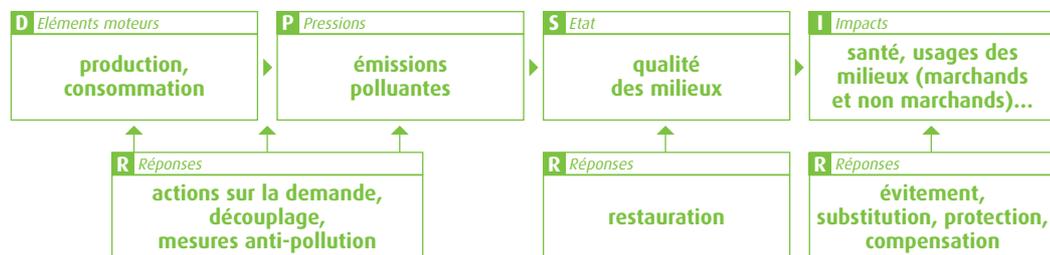
- Le principe dit « coût-efficacité » signifie que le coût de production d'un effet environnemental positif ou de réduction d'un effet environnemental négatif devrait être minimisé. Ceci suppose de s'assurer que les agents ou les procédés qui peuvent réduire la pollution ou produire un effet environnemental positif au moindre coût soient sollicités en priorité. Ce principe conduit donc en général à s'intéresser à toute la « chaîne » de production d'un effet externe, afin de déterminer quel « maillon » est le plus « coût-efficace » pour réduire la pollution. Ce schéma permet également de préciser les différentes notions de coûts et d'avantages des politiques de l'environnement.

L'intervention publique face à une dégradation de la qualité d'un actif naturel peut en effet intervenir à différents niveaux, qui peuvent sommairement être regroupés de la façon suivante :

- action sur l'activité à l'origine de la nuisance (réduction de l'activité, modification des comportements, substitution de facteurs de production, etc.) ;
- action à l'aval, lors de l'émission dans les milieux, par des technologies dites « end of pipe » (exemple des stations d'épuration ou des filtres) ;
- restauration des milieux ;
- modification ou compensation des usages (déplacement des usages, renforcement des traitements des ressources en eau potable, substitution des ressources, etc.).



Ces éléments sont déclinés de façon plus précise dans le schéma dit DPSIR communément utilisé par les organisations internationales pour développer les indicateurs environnementaux :



Ces schémas illustrent le fait que la notion de coût et d'avantages des politiques environnementales constitue en fait un « continuum », depuis les coûts engendrés par une modification des comportements, de production, puis de consommation ; une modification des émissions polluantes « unitaires » à niveau de production ou de consommation donnée (« technologies propres ») ; des mesures de traitement de la pollution ou de protection des milieux ; des mesures de restauration des milieux ; une modification des usages voire des mesures de compensations pour pertes d'usage des milieux.

Schématiquement, les « avantages » des politiques de l'environnement, c'est-à-dire les coûts des dommages à l'environnement couverts et se mesurent plutôt à partir de la valeur de ces dernières pertes d'usage ; les « coûts » se mesurent quant à eux plutôt dans la modification des comportements en amont de l'impact sur les milieux et les usages.

Par ailleurs, ce schéma illustre également le fait qu'une politique d'internalisation des effets externes peut porter sur différents agents de la filière de production-consommation-émission-dépollution. Le principe d'internalisation des coûts s'attache avant tout à ce que les prix des marchés reflètent le coût des dommages à l'environnement. La question du payeur en premier ressort et du payeur en dernier ressort est à examiner en fonction de l'efficacité des incitations à modifier les comportements. Même si les aspects redistributifs du choix de « qui paye » ne doivent pas être négligés, notamment à court terme, le principe d'internalisation se fonde avant tout sur l'idée que l'internalisation des coûts chez un agent se transmettra dans les prix via les mécanismes de marché.