



Qu'entend-on par externalités?

Ce qui se produit quand les prix n'intègrent pas complètement les coûts

Thomas Helbling

LES DÉCISIONS des particuliers, des ménages et des entreprises en matière de consommation, de production et d'investissement ont souvent des répercussions pour des personnes qui ne participent pas directement à la transaction. Parfois, ces effets indirects sont négligeables, mais ils peuvent aussi être sensibles au point de devenir problématiques : ils constituent alors ce que les économistes appellent des externalités. Les externalités font partie des principales raisons qui poussent les pouvoirs publics à intervenir dans la sphère économique.

La plupart des externalités sont dites « techniques ». C'est le terme employé lorsque les effets indirects influent sur les possibilités de consommation et de production d'autres personnes, mais que le prix du bien consommé ou produit n'en tient pas compte. De ce fait, il y a un écart entre les rendements ou les coûts privés et les rendements ou les coûts pour la société.

Externalités négatives et positives

Dans le cas de la pollution, exemple classique d'*externalité négative*, le pollueur ne s'intéresse qu'au coût direct de la production et au profit qu'il peut en tirer sans se soucier des coûts indirects pour les personnes qui subissent la pollution. Le coût social, c'est-à-dire le coût total de la production est donc plus élevé que le coût privé. Ces coûts indirects, qui ne sont pas supportés par le producteur ou l'utilisateur, peuvent prendre plusieurs formes : dégradation de la qualité de vie, par exemple pour une personne résidant près d'une cheminée d'usine, hausse des frais médicaux, et obligation de renoncer à une activité productive, par exemple lorsque la pollution décourage le tourisme. Bref, quand les externalités sont négatives, le coût privé est inférieur au coût social.

Il existe aussi des *externalités positives*, qui concernent l'écart entre le gain privé et le gain social. Par exemple, on considère généralement que les activités de recherche et développement (R&D) ont des effets positifs dont le producteur — en principe la société qui finance les recherches — n'est pas le seul à bénéficier. En effet, la recherche ajoute à la somme globale des connaissances et contribue ainsi à d'autres découvertes et avancées. Pourtant, le gain privé qu'obtient la société en vendant les produits issus de ses propres activités de R&D ne tient pas compte en général du gain qu'en tirent indirectement d'autres personnes. En cas d'*externalité positive*, le gain privé est donc inférieur au gain social.

Lorsque les coûts ou gains privés sont différents des coûts ou gains sociaux, le principal problème est que le marché risque de ne pas fonctionner de façon efficace. Pour promouvoir le bien-être de tous les membres de la société, les gains sociaux devraient

être maximisés et les coûts sociaux minimisés. Si les coûts et les gains ne sont pas tous internalisés par les ménages et les sociétés lorsqu'ils prennent leurs décisions d'acheter ou de produire, cela peut conduire à la sous-production ou à la surproduction du point de vue du bien-être global de la société (en se plaçant dans ce que les économistes appellent la « perspective du bien-être »).

Prenons encore l'exemple de la pollution. Son coût social s'accroît avec le niveau de pollution, lequel augmente avec la production, de sorte que les biens à externalités négatives finissent par être surproduits quand seul le coût privé et non le coût social est pris en compte. Pour minimiser le coût social, il faudrait réduire la production. Inversement, d'un point de vue sociétal, la maximisation du gain privé plutôt que du gain social conduit à la sous-production du bien ou du service à externalités positives.

Fiscalité et externalités

Les économistes néoclassiques reconnaissent que les inefficiences liées aux externalités techniques constituent une forme de « défaillance du marché » ; autrement dit, la prise de décisions sur le marché privé n'est pas efficace du point de vue du bien-être global de la société. Les économistes recommandent aux pouvoirs publics d'intervenir pour corriger les effets des externalités. Dans *L'économie du bien-être*, l'économiste britannique Arthur Pigou proposait en 1920 que les autorités fassent payer au pollueur une taxe équivalente au coût du dommage causé à autrui, de manière à obtenir le résultat auquel aurait conduit l'internalisation adéquate de tous les coûts par le pollueur. Selon cette même logique, l'État devrait subventionner ceux qui créent des externalités positives, dans la mesure de ce qu'elles apportent à autrui.

Après la publication des travaux fondateurs de Pigou, l'idée que les externalités techniques devaient être réglementées et taxées pour éviter un fonctionnement sous-optimal du marché, a fait l'objet d'un débat intense. Certains économistes estiment que les mécanismes du marché peuvent corriger eux-mêmes efficacement les externalités. Par exemple, un propriétaire et un pollueur peuvent passer un contrat aux termes duquel le propriétaire accepte de verser au pollueur une certaine somme pour qu'il réduise sa pollution d'une certaine quantité. Une fois que l'immeuble est moins exposé à la pollution, le propriétaire peut relever le loyer. Dans la mesure où la hausse des loyers est supérieure à ce qu'il verse au pollueur, le propriétaire y trouve son compte. De même, tant que la somme versée par le propriétaire est supérieure à la perte de bénéfices induite par la baisse de la pollution (et donc de la production), la société polluuse est aussi gagnante.

La possibilité de neutraliser les inefficiences découlant des externalités au moyen de transactions entre les parties concernées a été envisagée pour la première fois en 1960 par Ronald Coase dans *Le problème du coût social*, article qui, entre autres travaux, lui a valu le Prix Nobel d'économie en 1991. Pour que ces transactions puissent avoir lieu, il faut que les droits de propriété soient bien définis, que les coûts de transaction soient faibles et qu'il n'y ait aucune incertitude ou asymétrie de l'information, ce qui est le cas lorsqu'une des parties est mieux informée que l'autre.

Dans ces conditions, l'intervention optimale de l'État pourrait consister en la mise en place d'un cadre institutionnel qui permette la réalisation de ces transactions entre les parties concernées par les externalités. Les droits de propriété, surtout les droits de propriété intellectuelle tels que les brevets, permettent à une entreprise d'engranger la quasi-totalité des gains découlant de ses activités de R&D. Mais il est plus facile d'attribuer des droits de propriété pour les innovations et les inventions. Quand il s'agit de recherche générale ou fondamentale, les droits de propriété sont plus difficiles à définir et des subventions publiques sont généralement nécessaires pour garantir un niveau suffisant de recherche fondamentale.

Biens publics

La difficulté de définir les droits de propriété constitue souvent un obstacle fondamental à des solutions auto-correctrices fondées sur le marché parce que les effets indirects des activités de production ou de consommation peuvent influencer sur ce qu'on appelle les *biens publics*, qui forment une catégorie spéciale d'externalité. Ces biens sont à la fois *non exclusifs*, c'est-à-dire que la personne qui produit ou entretient un bien public, même à titre onéreux, ne peut empêcher d'autres personnes d'en jouir, et *sans rivaux*, c'est-à-dire que la consommation par une personne d'un bien public ne diminue en rien la possibilité pour d'autres personnes de le consommer (Cornes et Sandler, 1986). Si les gains privés tirés des biens publics sont faibles par rapport aux gains sociaux alors que leur coût privé est élevé, les biens publics pourraient ne pas être fournis du tout. L'importance du problème des biens publics est reconnue depuis longtemps par les spécialistes de finances publiques. Les biens publics, tels que le maintien de l'ordre, sont souvent financés par voie fiscale (Samuelson, 1955).

Le problème des biens publics occupe une place particulièrement importante en économie de l'environnement, qui concerne principalement l'analyse et la résolution des questions touchant aux externalités. L'air propre, l'eau propre, la biodiversité et des stocks durables de poissons pélagiques sont essentiellement des biens non exclusifs et sans rivaux. Il s'agit de biens gratuits, produits par la nature et accessibles à tous. Ils ne font l'objet d'aucun droit de propriété clairement défini. De ce fait, les ménages et les sociétés n'attachent pas assez de valeur à ces biens qui, en général, ne se prêtent pas à des transactions permettant d'arriver à des résultats efficaces fondées sur le marché. Autrement dit, les questions environnementales se heurtent souvent à un problème d'action collective.

Les coûts de transaction élevés et les problèmes d'incertitude sont d'autres obstacles qui empêchent les parties concernées par des externalités techniques d'internaliser les coûts et les gains par voie de transaction. Les problèmes d'incertitude vont très loin. D'ailleurs, l'*aléa moral*, bien connu, est une forme d'externalité : dans ce cas, les agents prennent des décisions visant à maximiser

leurs gains tout en faisant subir des dommages à autrui sans en subir les conséquences du fait que, par exemple, la responsabilité des dommages ou les restrictions contractuelles sont difficiles à déterminer en raison de l'incertitude ou du manque d'informations. Un exemple souvent cité est celui de l'assuré qui peut peser sur les engagements de sa compagnie d'assurance alors que celle-ci n'est pas en mesure de déterminer s'il est lui-même à l'origine du sinistre qui déclenche l'indemnisation. De même, si les promesses d'action préventive de la part d'un pollueur sont invérifiables par manque d'informations, on voit mal comment une transaction peut avoir lieu.

Aujourd'hui, le problème d'externalité le plus urgent et le plus complexe est celui des émissions de gaz à effet de serre (GES). L'accumulation dans l'atmosphère de ces gaz issus des activités humaines est considérée comme une des principales causes du réchauffement climatique. Selon les experts, si rien n'est fait pour limiter ces émissions, le problème va s'aggraver et entraîner un changement climatique qui aura un coût, notamment sous forme de dommages à l'activité économique en raison de la destruction de capital (par exemple, dans les zones côtières) et de la baisse de la productivité agricole. En l'occurrence, les externalités tiennent au fait que les coûts et les risques découlant du changement climatique sont supportés par l'ensemble de la planète, alors qu'il existe peu de mécanismes pour obliger ceux qui bénéficient des activités génératrices de GES à internaliser ces coûts et ces risques.

En réalité, l'atmosphère est un bien public mondial, dont chacun bénéficie, ce qui rend impossible les transactions privées. Compte tenu du coût que cela représenterait pour certains individus et certaines sociétés ainsi que de la difficulté de faire respecter les décisions au niveau mondial, il est très difficile de s'entendre à l'échelle planétaire sur les moyens d'internaliser les coûts sociaux des émissions de GES (Tirole, 2008).

Les externalités posent des problèmes fondamentaux de politique économique lorsque les individus, les ménages et les sociétés n'internalisent pas les coûts indirects de leurs transactions économiques ou les gains qu'ils en retirent. L'écart entre les coûts (ou gains) sociaux et privés entraîne un fonctionnement inefficace des marchés. Dans certaines circonstances, il peut même empêcher les marchés de se former. Même s'il est parfois possible d'apporter des corrections fondées sur le marché, l'intervention des pouvoirs publics est souvent nécessaire pour que les gains et les coûts soient entièrement internalisés. ■

Thomas Helbling est conseiller au Département des études du FMI.

Bibliographie :

- Coase, Ronald, 1960, "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, No. 1, p. 1-44.
- Cornes, Richard, and Todd Sandler, 1986, *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods* (Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press).
- Pigou, Arthur C., 1920, *The Economics of Welfare* (London: Macmillan).
- Samuelson, Paul A., 1955, "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure," *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 37, No. 4, p. 350-56.
- Tirole, Jean, 2008, "Some Economics of Global Warming," *Rivista di Politica Economica*, Vol. 98, No. 6, p. 9-22.