

Jean-Paul Harpes, Lukas K. Sosoe (Hrsg./ed.)

Demokratie im Focus La Démocratie en Discussion Democracy Reconsidered

Dokumentation des Kolloquiums
NEUE WEGE DER DEMOKRATIE
(Luxemburg 14. – 17. 12. 1995)

Münster

LIT

2001

Impacts agrégés et politique du risque environnemental

Daniel Schulthess, Université de Neuchâtel, Suisse

The causal texture of environmental problems is very different from the causal aspects which are relevant in other cases of moral or legal significance. The author suggests to take account of this in environmental matters. He takes the various instruments of environmental policy under scrutiny: regulations, taxes and labels. He argues that labels have strong advantages over the two others instruments: they somehow map the texture of environmental problems and have interesting motivational properties.

Introduction

En matière de politique environnementale, il est difficile de repérer des questions suffisamment simples pour que même des philosophes puissent s'y consacrer. Les disciplines les plus diverses s'adressent à ce domaine, les administrations et les entreprises industrielles se sont beaucoup impliquées, et de ce fait, des transformations à grande échelle se déroulent partout. Dans nos différents pays, il ne se passe pas de semaine sans que des rapports d'audit environnemental ne se publient, que des lois ne s'édicent, que des arrêts des tribunaux ne se prononcent. Sur le fond, il faut reconnaître des réalisations positives, c'est-à-dire le contrôle par des industries et par des collectivités publiques de nombreuses formes d'impacts dommageables sur l'environnement.

Ces espoirs laissent toutefois subsister chez l'observateur attentif de grandes craintes. Ne rencontrons-nous pas une certaine impuissance de la politique, du droit et des industries face à la pression planétaire que la vie collective de l'humanité exerce sur son environnement naturel ? Qu'en est-il de la qualité de sols trop exploités, de la vitalité d'océans pillés, de la diversité biologique en perte, de l'uniformité toujours croissante des campagnes, des transformations menaçantes de l'atmosphère terrestre ? C'est dans un tel contexte qu'il peut être utile de reprendre les choses sous l'angle de certaines questions élémentaires.

Dans mon exposé, j'essaie de fixer d'abord un certain nombre de points peu sujets à controverse, avant d'engager sur un terrain plus accidenté quelques réflexions sur la politique des problèmes environnementaux.

1. Intérêt et désintéressement

J'admets d'abord que dans la vie humaine se rencontrent des conduites intéressées et des conduites désintéressées : dans les premières, on se préoccupe de soi-même, de ses propres satisfactions, du maintien et de l'extension de son patrimoine ; dans les secondes, on se préoccupe d'autrui, de personnes appartenant à un cercle plus vaste, peut-être même d'autres choses que de personnes (je ne traite pas cette question ici).

D'un cas à l'autre, les représentations sur lesquelles la conduite se fonde diffèrent : la conduite intéressée de la personne X est fondée sur la représentation des intérêts de la personne X et des circonstances qui les servent ou leur nuisent. Dans les conduites désintéressées, en revanche, la personne X s'arrache à la première perspective et agit en fonction de la représentation d'intérêts se rattachant à un cercle plus large et des circonstances qui les servent ou qui leur nuisent.

On peut supposer que l'une et l'autre sorte de conduite ont leurs propres sources motivationnelles, leurs propres ressorts.

1.1. Plan public et plan privé

Cette dualité semble exister tant sur le plan privé que sur le plan public.

Au plan privé, nous prenons soin des membres de notre famille, et en particulier des enfants, souvent de nos parents et de nos amis. Ces activités comportent selon les cas des coûts élevés. Une bonne partie de notre activité économique vise précisément à couvrir ces coûts (en ce sens, elle ne peut pas être dite toujours intéressée ; ou plutôt, l'intérêt se manifeste surtout dans sa sphère propre, qui est économique, sans toujours se reporter sur d'autres sphères). Bien sûr, nous recherchons aussi certaines satisfactions, notamment affectives, sur le plan privé. Mais elles ne rendent pas compte de tous nos comportements.

Je suppose qu'une dualité de ce genre se rencontre aussi dans la sphère publique. Il y a une sorte de continuum des formes de désintéressement :

- nous sommes membres volontaires d'associations qui animent et structurent la vie sociale : partis, églises, associations, groupements divers ;
- l'exercice d'un métier comporte aussi des moments où un certain désintéressement se fait jour ; même s'il nous faut reconnaître avec Adam Smith que ce n'est pas de la bienveillance du boucher et du brasseur de bière que nous attendons notre repas, il y a dans toutes les professions des situations dans lesquelles la poursuite de l'intérêt doit être suspendue ; imaginez un juge, par exemple, poursuivant occasionnellement son propre intérêt dans l'exercice de son métier en détruisant contre paiement des pièces à conviction ;
- nous revendiquons une responsabilité de citoyens, dans laquelle nous ne faisons pas que poursuivre nos propres intérêts : nous n'utilisons pas toujours à plein les possibilités d'évasion fiscale ; les employeurs ne recourent pas toujours à tous les moyens pour éviter de payer leurs charges sociales, etc.

La démocratie exige, peut-être plus que d'autres régimes politiques, une telle dualité de perspectives et de motivations. Sans des formes diverses de loyauté, elle peine à survivre.

1.2. La conduite intéressée, lieu d'exercice de la liberté

Il est convenu de penser que la conduite intéressée est un lieu privilégié de la liberté. Le produit de la conduite intéressée est protégé juridiquement et moralement, comme le montrent les droits de propriété.

1.3. Limitation de la liberté

Mais comme il est bien connu aussi, « ma liberté s'arrête là où commence celle d'autrui ». Cette exigence d'un arrêt mis à l'exercice de la liberté semble liée spécialement à la conduite intéressée (peut-être pas seulement).

1.4. Limitation de la liberté par les motivations désintéressées

On pourrait confier aux motivations désintéressées, agissant comme un frein, le soin de

la liberté d'autrui. Il y a des domaines de la vie où nous procédons assez largement ainsi, comme c'est le cas en ce qui concerne les enfants et les parents (« droits de l'enfant »). Mais dans bien des domaines, cela nous paraît peu prudent, et nous légiférons.

1.5. Lois et sanctions

Du fait de l'insuffisance des motivations désintéressées en de nombreux domaines, soit qu'elles n'existent pas, soit qu'elles soient mal orientées, nous faisons des lois ou des règlements dont la non-observance débouche sur des sanctions.

L'efficacité des lois et des règlements est fondée sur la représentation des sanctions qui s'attachent aux infractions – c'est le rôle préventif de la loi. Du point de vue motivationnel, ces sanctions nous ramènent au cas de la conduite intéressée. Du fait de leur existence, c'est par des motivations intéressées que les hommes « prennent soin » de la liberté d'autrui.

2. Les bases factuelles de la sanction

Demandons-nous maintenant comment le législateur s'y prend pour protéger les personnes dans leur liberté et dans leurs biens.

2.1. Le schéma un:un

L'action sujette à la censure du législateur est de préférence une action singulière bien délimitée dans l'espace et dans le temps, qui a directement ou indirectement un impact négatif, en général très proche de l'action dans le temps, et lui aussi bien délimité : par un geste, événement singulier, je provoque la mort d'une personne, ou bien je la prive de l'usage de ses biens, événement singulier aussi. Je perçois l'impact négatif de mon action sur la liberté d'autrui. C'est le cas paradigmatique pour les législations les plus simples et les plus nécessaires.

Ce modèle est au principe de l'idée de la responsabilité fondée sur la faute : par celle-ci, il faut entendre une action singulière bien délimitée dans l'espace et dans le temps,

dont dépend l'impact négatif sur la victime.

On peut considérer que mieux les atteintes portées à la liberté d'autrui répondent à ce schéma un:un, et mieux l'idée d'une sanction pour une atteinte portée à la liberté d'autrui est acceptable. Là où on s'en éloigne, l'idée d'une sanction rencontre des difficultés.

Cela n'est pas seulement une thèse empirique : on peut soutenir qu'il est approprié qu'il en soit ainsi, dans la mesure où on « colle » ainsi à la structure du problème, permettant à la fonction préventive de loi de s'exercer : par la menace même de la sanction attachée à tel geste singulier, on tend à supprimer ou éviter les atteintes à la liberté d'autrui.

Le calcul des intérêts auquel chacun procède doit tenir compte des sanctions. Du fait de ce calcul, les conduites auxquelles des sanctions sont attachées seront évitées ; elles le seront d'autant plus facilement que la représentation des actions et des impacts répond à un schéma un:un simple.

2.2. Le risque

Il existe, il est vrai, un autre modèle dégagé par la jurisprudence depuis le plein développement de la société industrielle au siècle dernier : c'est celui de la responsabilité fondée sur le risque, dans lequel on s'écarte de l'idée de faute. Dans ce modèle, le lésé doit prouver l'existence du dommage et du risque, mais non plus d'une faute qui ait un rapport avec son cas particulier. Cette forme de responsabilité inscrite dans le droit répond pour l'instant surtout à des formes de régulation sociale. Elle est appliquée aux gros agents économiques. Leur puissance financière permet cette extension qui n'a guère sa contrepartie au plan général.

2.3. Les dommages environnementaux

Dans le cas des dommages environnementaux, on se situe le plus souvent à l'écart du schéma un:un.

Je ne veux pas parler du fait que la liberté d'autrui, une donnée anthropocentrique, n'est pas ici seule en cause, et qu'il y a des dommages à l'environnement en tant que

tel. Bien conscient que cette notion de « liberté d'autrui » doit être considérablement étendue pour couvrir aussi les biens environnementaux, je me limite à postuler que cette extension est possible.

Ce qui m'intéresse pour l'instant, c'est ceci : dans le cas de beaucoup de dommages environnementaux, on a affaire à des formes diluées ou décentralisées de causalité, qui se caractérisent par l'innocuité des effets isolés, et par la nocivité des seuls effets agrégés.

C'est dire, en d'autres termes, que dans le cas de l'environnement, les dommages ne découlent pas pour l'essentiel de l'action singulière elle-même, localisée dans l'espace et le temps, mais seulement de l'agrégation à grande échelle de l'effet de cette action singulière aux effets d'autres actions semblables : c'est le cas de la désertification biologique des campagnes et même des villes, de la mise en péril de la vie marine, de l'augmentation de l'effet de serre sur la surface terrestre, et de bien d'autres phénomènes semblables.

A fortiori, les dommages découlant de cette action singulière ne peuvent pas être isolés ou repérés ou perçus pour eux-mêmes. Seule l'agrégation à grande échelle d'effets chaque fois imperceptibles peut être éventuellement perçue comme un dommage environnemental. La perception de l'impact négatif se présente donc d'une manière tout à fait différente de ce qu'elle est dans le modèle de l'évaluation morale ou juridique auquel nous sommes accoutumés.

On ajoutera que l'impact négatif (postérieur à l'agrégation des effets) peut même échapper à la perception (par un effet de tolérance, d'accoutumance), ce qui porte à un nouveau degré la différence avec le modèle habituel. Cette différence tient à l'absence de familiarité avec un environnement libre d'impact négatif. Dans le modèle habituel, en revanche, la réalité quotidienne nous présente de mille manières des situations libres d'impact dommageable.

En outre, ces dommages environnementaux sont très rarement des dommages intentionnels, à la différence des dommages considérés dans le modèle habituel.

3. Trois types d'action

Que faire face à cette causalité décentralisée ? Comment y répondre ? Autant que je voie, les moyens d'action appartiennent à trois types d'intervention : les lois et règlements (qui agissent sur les motivations intéressées en instaurant des sanctions), les incitations économiques (qui agissent par le biais des représentations et des motivations intéressées, mais non véritablement sur elles), l'information obligatoire sur les biens et services mis sur le marché (qui agit sur les représentations et les motivations désintéressées).

Dans ce qui suit, je ferai une série d'observations sur ces moyens d'action.

3.1. Lois et règlements

On peut faire des lois et des règlements pour interdire certaines activités ou les soumettre à des conditions, par exemple à des valeurs-limite de pollution. La plupart de ceux qui veulent faire quelque chose en matière d'environnement – l'administration de l'Etat, les partis politiques – demandent des réglementations, et on en a fait énormément depuis trente ans.

Les « gros » pollueurs, « isolables » dans leurs impacts (effectifs ou potentiels), ont aujourd'hui la faveur de tous (comme les créateurs de risques qui sont effectivement pris en considération dans la responsabilité fondée sur le risque sont les entreprises) : les lois sont taillées à leur mesure.

Ma critique (de principe) des lois et règlements est que la plupart du temps (il y a des exceptions), on remonte très difficilement à la structure décentralisée des problèmes. On se focalise sur les « nœuds », sans toucher aux fils décentralisés des problèmes, dans la mesure où ils se situent à des niveaux « subliminaux » si on les considère isolément. Mais par la focalisation sur les « gros » pollueurs, pour compréhensible qu'elle soit, on s'évite de traiter les problèmes dans leur vraie structure causale.

C'est là une question de principe (et non factuelle) : les réglementations captent rarement la vraie structure causale des problèmes qu'elles entendent traiter. Or, pour une disposition contraignante, c'est une vertu, comme nous l'avons noté (cf. 2.1), que de capter la structure causale qui justifie sa mise en place.

Par là (question factuelle, non de principe), on prépare le terrain pour les phénomènes d'évasion, de déplacements hors de la sphère d'application des lois et règlements, déplacements qui sont souvent massifs : de ce fait, par le biais des mécanismes du marché, les entreprises « vertueuses » sont éliminées du marché. A cet égard, le libre échange économique pose problème.

3.2. Incitations économiques

Dans l'approche économique, les effets du genre que nous avons décrits sont assimilés à des externalités : des coûts infligés à autrui, dans une activité économique, mais non payés et donc non inscrits dans le livre des comptes de l'agent produisant les externalités. Il conviendrait, par des taxes appropriées, d'internaliser ces coûts externes.

On semble toucher la structure décentralisée du problème par des taxes générales comme le serait la taxe sur les facteurs libérant du CO₂. On parle – un peu facilement – d'un principe du pollueur-payeur, et on croit tenir la solution des maux par des voies conformes à l'économie de marché. En prélevant des taxes, on freinera et orientera la consommation.

Mais cette voie a des défauts aussi, dont j'aimerais mentionner quatre (les trois premiers sont des défauts de principe, le dernier est de nature factuelle) :

1. le premier est que les taxes sont muettes sur leur signification ; en ce sens, elles n'ont pas de dimension pédagogique ; à la différence même des lois et règlements, elles se contentent d'une sorte de contrainte indirecte pour parvenir à des buts ;
2. le payeur jurera, comme pour d'autres taxes qui doivent couvrir un coût (disons : une taxe pour l'élimination des ordures), avoir résolu les questions suscitées par l'usage du bien taxé ; plus il payera, plus il jugera avoir résolu le problème ; là où le renoncement à une forme de consommation serait souhaitable sous l'angle environnemental, la taxe donne une sorte d'absolution, si l'on me passe l'expression ;
3. ceux qui ont beaucoup d'argent n'auront pas besoin d'en tenir compte ; elles touchent bien plus les bas revenus que les autres, ce qui ne se justifie guère au vu des biens qui sont en jeu.
4. Ajoutons une critique plus factuelle : les incitations économiques produisent des transferts de moyens de paiements : or, il y a peu de garanties pour que leur usage s'avère moins « polluant » chez le bénéficiaire de la taxe – qu'il s'agisse de l'Etat ou des

personnes privées dans les systèmes de redistribution – que chez le payeur de la taxe. De fait, les études théoriques de l'impact de taxes sur les facteurs libérant du CO₂ sont peu encourageantes, car à côté des effets de redistribution, elles conduent à des résultats réduits sur la consommation des facteurs libérant du CO₂.

3.3. L'information obligatoire sur les biens et services

Que faire alors ? Il faut, il me semble, accentuer l'information obligatoire sur les biens et les services, fondée sur l'étude des cycles de vie complets des produits. Cette dimension d'information (un étiquetage écologique sous différentes formes) a un impact décentralisé, conforme à la structure causale du problème (c'est une question de principe, et non factuelle).

Elle reviendrait, il est vrai, à confier le soin de ces questions, beaucoup plus que nous ne faisons aujourd'hui, aux représentations et motivations désintéressées.

3.3.1. Assumer la dimension de l'incertitude et du risque

Les questions de l'incertitude et du risque peuvent être mieux assumées sur de telles bases : dans une information incitative qui reflète l'état de la science, on peut intégrer l'incertitude et le risque des types que nous rencontrons dans le domaine environnemental.

Cette approche peut tenir compte, sans crise de confiance du public, de la nature évolutive de nos connaissances des problèmes environnementaux.

En revanche, il semble difficile de le faire dans une loi : on ne peut facilement sanctionner dans des conditions d'incertitude et de risque. Certains des dommages envisagés ne se sont jamais réalisés, et on ne peut guère fixer des valeurs de probabilités. Il est vrai que dans certains domaines – le domaine de la circulation automobile, par exemple – on sanctionne les conducteurs pour la seule création d'un risque, jusqu'au retrait du permis de conduire et à de fortes amendes. Mais on bénéficie ici d'une échelle temporelle et spatiale courte pour mesurer les risques. Là où cette circonstance favorable n'existe pas, les cibles des réglementations anti-risque sont assez précisément localisées (par exemple des amendes administratives pour non-réalisation d'installations de sécurité ; cf. 2.2 ci-dessus) et ne peuvent être étendues autant qu'il le

faudrait.

De même, l'incertitude et le risque sont difficilement intégrables dans la mise en place et la justification d'une taxe.

3.3.2. La vérité

Cette approche favorise la vérité sur les produits et les services, et passe aussi par la vérité de la publicité commerciale. La dimension de la vérité paraît essentielle dans ce domaine constellé d'innombrables petits mensonges.

3.3.3. Affronter l'akrasia

On affronte par ce biais l'*akrasia* du citoyen-consommateur, son « incontinence » ou « faiblesse de la volonté ». J'entends par là qu'il se rencontre assez souvent que l'individu-citoyen déclare vouloir certaines choses, et que l'individu-agent économique qu'il est aussi agisse d'une façon qui entre en contradiction avec ce que le citoyen déclare vouloir :

- je dénonce en tant que citoyen les mauvais traitements infligés aux animaux, mais j'achète la viande d'animaux traités de la façon que je condamne ;
- je déplore en tant que citoyen la dégradation du paysage, mais je circule généreusement en automobile dans des paysages que je contribue à dégrader ;
- je dénonce en tant que citoyen l'usage de l'énergie nucléaire, mais je m'en sers quotidiennement.

L'*akrasia* est un phénomène très général dans les rapports du citoyen et du consommateur en chacun de nous ; elle est favorisée par un marché mondial en constante et rapide transformation.

Il n'y aurait pas d'*akrasia* si nous supprimions les réglementations au profit de l'étiquetage écologique : la citoyenneté s'inscrirait de façon privilégiée dans l'usage des biens de consommation.

3.3.4. Plus facile à mettre en place

Les lois et règlements sont difficiles à faire en matière environnementale, et beaucoup de pressions qui s'exercent aboutissent à un freinage institutionnel. Il semblerait plus

facile d'aboutir au domaine de l'étiquetage écologique. On cesserait de reporter toujours les choses jusqu'à la législation convenable (question factuelle, non de principe).

4. Conclusion : Quel homme voulons-nous former ?

En réfléchissant sur ces questions, je me suis souvent posé la question suivante : quelle sorte d'hommes et de femmes voulons-nous façonner à travers nos différentes manières d'agir sur le plan collectif ? Un homme ou une femme qui transfère le problème posé à une réglementation ou à une taxe et qui attend de s'y assujettir ? Ou des hommes et des femmes éveillés, attentifs aux problèmes du monde qui les entoure, conscients des conséquences de leurs actes par le choix des biens de consommation ? Il me semble que l'approche qui passe par l'information – en s'adressant au citoyen désintéressé, plutôt qu'aux mécanismes de l'intérêt individuel – débouche chez les hommes et les femmes sur des attitudes voire des habitudes nouvelles adaptées au pressant problème environnemental de notre temps.