

Yves Martin et l'eau

Par Jean-Luc LAURENT*

J'ai rencontré Yves dès mon premier poste. En effet, en 1977, il travaillait à la direction des Mines et prenait part à l'affectation des jeunes ingénieurs des Mines.

Mais c'est en 1988 que j'ai, pour la première fois, fait appel à lui. J'étais directeur de l'agence de l'eau Rhin-Meuse et je souhaitais organiser une conférence pour permettre aux cadres de l'agence de réfléchir de façon plus approfondie à la mission de cette dernière. Yves avait été le premier directeur de l'agence d'Artois-Picardie, qui est située, comme l'agence Rhin-Meuse, sur un bassin industriel. De fait, il me semblait le mieux à même de donner une certaine profondeur à la réflexion que je souhaitais engager. Comme vous pouvez vous en douter, il fut décapant et brillant. Sa lecture économique de la politique de l'eau fut pour moi une révélation et j'ai cherché, depuis lors, à mettre en pratique cette approche.

Une analyse économique des outils d'action sur la pollution industrielle

Yves Martin nous a poussés à utiliser une vision critique des outils que nous mettons en œuvre.

Les pouvoirs publics disposent de divers outils d'action (incitation par l'exemple, réglementation, leviers économiques). Il est intéressant de pouvoir étudier l'efficacité comparée de ces différents outils et de pouvoir réfléchir aux champs dans lesquels chacun d'entre eux est plus ou moins efficace. Voici les principales conclusions que j'ai retenues d'un certain nombre d'études à ce sujet :

- ✓ Les leviers économiques sont particulièrement efficaces lorsque la cible est dispersée, car ils génèrent très peu de coûts de transaction et font confiance à la volonté d'optimisation des acteurs. Cela suppose, en revanche, que le niveau du signal soit suffisant pour compenser le coût du traitement que l'on veut inciter l'acteur à mettre en œuvre ;
- ✓ Si les outils réglementaires sont peu efficaces avec les acteurs atomisés (on obtient un taux d'observance de la règle assez faible), ils sont en revanche très adaptés aux cas où il faut définir des prescriptions sur mesure, après une analyse au cas par cas ;
- ✓ Les outils d'incitation par l'exemple sont adaptés à une profession unie et convaincue de l'intérêt de se réconcilier avec l'opinion (ces outils peuvent être complémentaires d'un levier économique).

Un exemple d'effet de levier économique

À la fin des années 1980, le département des Vosges comptait de très nombreuses entreprises de traitement du

bois qui valorisaient les bois d'œuvre extraits du massif forestier vosgien, en les protégeant contre les champignons parasites et les insectes ravageurs. C'est plus de 200 établissements qui étaient recensés. Par nature, ces établissements utilisaient des substances toxiques et le niveau technique de leurs équipements destinés à éviter que ces substances toxiques se dispersent dans l'environnement était très sommaire (pas d'aires bétonnées, pas de zone d'égouttage en sortie des opérations de trempage du bois, pas de dispositif de rétention). La DRIRE et l'agence de l'eau compétentes avaient relevé de nombreux cas de pollution accidentelle et nos études sur le milieu naturel, des cours d'eau de montagne, de première catégorie piscicole, montraient une pollution chronique significative.

Le comité de bassin de l'agence de l'eau Rhin-Meuse a accepté de voter une augmentation significative de la redevance sur les rejets de substances toxiques dans l'eau sur une zone délimitée, les cours d'eau les plus fragiles.

Une campagne réalisée conjointement avec la DRIRE a permis de sensibiliser les exploitants, de les informer de la menace d'une redevance calculée d'office sur la base des rejets maximum, sauf à ce qu'ils puissent apporter la preuve qu'ils avaient équipé leurs installations de quelques dispositifs simples réduisant ces rejets.

Des résultats ont rapidement été obtenus ; les installations les plus archaïques et coûteuses à équiper ont fermé, les autres se sont regroupées ou se sont équipées, et les pollutions, tant chroniques qu'accidentelles, ont vu leur nombre se réduire en moins de trois ans.

C'est là un exemple très éclairant, car il regroupe de nombreuses caractéristiques favorables : une population nombreuse, un impact important (cela joue un rôle pour favoriser le vote d'un niveau incitatif de redevance), peu d'autres pollueurs dans la zone, des mesures de mise en œuvre simple et ne nécessitant pas d'étude au cas par cas.

Un exemple d'occasion manquée

La sécheresse en 2011 et son impact sur l'agriculture française doit nous conduire à nous demander ce qu'en aurait dit Yves. Il avait beaucoup travaillé, en sa qualité de directeur de l'agence d'Artois-Picardie, sur la gestion des eaux souterraines et il est l'auteur d'un rapport sur ce même sujet, que le ministre de l'Environnement lui avait commandé, sur ma proposition. Nous disposons donc d'éléments nombreux et convergents qui nous permettent de deviner ce qu'il nous aurait dit.

En premier lieu, il nous aurait poussés à nous pencher sur les facteurs d'explication de la demande d'irrigation. Il y a, bien sûr, les phénomènes naturels, mais les facteurs éco-

nomiques sont également très puissants. Or, le développement des cultures exigeantes en eau est souvent subventionné, et il en va de même des équipements d'irrigation. Il existe donc des facteurs d'accroissement de la demande. Existe-t-il une incitation forte à mesurer les prélèvements ? Je n'ai pas les derniers chiffres, mais la généralisation de la mesure n'est pas totale !

Le prélèvement de la ressource est-il taxé à la hauteur nécessaire pour pousser à un usage proportionné à sa rareté ? La réponse à cette question est clairement non, et Yves n'était pas le seul à le dire puisque la Cour des Comptes, elle-même, l'a affirmé.

On voit donc que le cycle qui s'est mis en place se compose d'incitations à consommer et d'une régulation très faible. Cela ne peut que conduire à un déséquilibre.

La création d'une direction des Etudes économiques sous l'influence d'Yves Martin

Lorsque j'étais directeur général de l'administration et du développement au ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, ma position me permettait de conseiller la ministre à l'occasion des réorganisations. C'est Yves qui m'a poussé à préconiser la création d'une direction des Etudes économiques au sein du ministère de l'Ecologie. Sa création a permis d'introduire des raisonnements économiques dans l'évaluation des politiques publiques. Cette introduction s'est faite avec un succès variable, car tous les esprits n'étaient pas préparés. Mais, dans le débat interministériel, c'était un appui très efficace pour challenger les raisonnements de nos amis de l'Equipement, qui privilégiaient une politique de l'offre, alors que des raisonnements sur la régulation de la demande conduisaient à des conclusions très différentes, moins favorables aux aménagements lourds.

Le combat mené par Yves Martin en faveur de l'adoption d'une bonne loi sur l'eau

C'est pour moi un grand plaisir d'intervenir au côté d'Ivan Chéret, qui a été l'un des acteurs clefs de l'émergence de la politique de l'eau dans ce pays.

Yves souhaitait que les agences de l'eau ne s'éloignent pas de leur mission et qu'elles concourent à un usage efficace de la ressource hydrique, ce qui implique, lorsqu'elle est rare, de lui donner un prix qui soit en rapport avec cette rareté ! Il souhaitait également que les redevances de pol-

lution soient utilisées pour délivrer un signal à la hauteur des coûts de la dépollution !

L'obstacle constitutionnel

La Constitution réserve au Parlement le vote de l'assiette et du taux des impositions de toute nature. Les redevances des agences de l'eau entrent dans cette catégorie. Le Parlement, lors du vote de la loi sur l'eau, en 1964, n'a pas retenu cette lecture. Les règles, en vigueur à l'époque, de contestation de la conformité d'une loi avec la Constitution ont fait que la loi a tenu bon. Ces règles s'étant libéralisées, cette question est devenue plus sensible. Lors du vote de la loi de 1992, le thème des redevances a été éludé afin d'éviter d'ouvrir la boîte de Pandore... Ensuite, la saisine du Conseil constitutionnel devenant de plus en plus facile, la question était, à l'évidence, sur la table...

Préserver l'effet d'incitation des redevances

J'ai vu argumenter Yves Martin avec beaucoup de détermination pour éviter le vote en l'état de la dernière loi sur l'eau, qui, au nom de la constitutionnalisation des redevances, a fait perdre à celles-ci une bonne partie de leur effet incitatif.

Pour conclure, je rappelle qu'Yves est à l'origine de la création du LNE

Au cours des années 1970, Yves avait des responsabilités à la direction des Mines. Pour favoriser l'innovation et la compétitivité des entreprises, il a préconisé la création d'une infrastructure publique en faveur de la qualité. A l'époque, le Laboratoire National d'Essais (LNE) était un service du Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM) ; il réalisait des recherches en métrologie, des étalonnages et des essais. Ce rattachement ne facilitait pas une synergie avec les politiques du ministère de l'Industrie et son statut d'organisme proche d'une université ne favorisait pas sa proximité avec les industriels. Sous l'influence d'Yves Martin, la loi Scrivener (de 1978) a séparé le LNE du CNAM, lui donnant un statut d'Epic et complétant ses missions par la formation et la certification (notamment celle des produits).

Note

* Directeur général du Laboratoire National de Métrologie et d'Essais.