

Présentation d'une sélection de textes d'Yves Martin concernant l'eau et l'environnement

Par Jean-Luc LAURENT*

Nous avons été nombreux à nous réunir le 19 mai 2011, pour évoquer la pensée d'Yves Martin et sa marque sur les politiques publiques.

Sa pensée critique et sa volonté de fer de transmettre ses messages nous manqueront sans nul doute, mais ses analyses restent toujours pertinentes et peuvent nous apporter un appui très précieux. Ce numéro de *Responsabilité & Environnement* est donc important, car il met des outils pour l'action à la disposition des responsables d'aujourd'hui.

En matière d'eau comme pour bien d'autres politiques publiques, la tentation est forte de se lancer dans l'action sans se poser plusieurs questions de fond :

- ✓ l'efficacité comparée des outils de politique publique ;
- ✓ l'allocation optimale des ressources collectives, et notamment des ressources naturelles ;
- ✓ le mode d'action crée-t-il un cercle vertueux, en poussant les acteurs vers un optimum collectif, ou bien exige-t-il un effort permanent de recadrage ?

Comme on le voit dans les trois articles d'Yves Martin sur la politique de l'eau qui ont été sélectionnés pour ce numéro, ce sont là explicitement les questions qu'il nous invite à nous poser.

Les articles d'Yves Martin sont toujours très clairs, et ceux sur l'eau sont limpides, si le lecteur veut bien m'autoriser cette image. Je ne vais donc pas les paraphraser, mais plutôt chercher à y trouver des illustrations concrètes de sa pensée.

Les ressources collectives doivent être gérées :

- ✓ Les outils d'incitation économique sont plus efficaces que la réglementation pour gérer une ressource naturelle et induire des comportements individuels conformes à l'intérêt collectif ;
- ✓ Une réglementation se justifie pleinement lorsqu'il s'agit de prévenir un risque ;
- ✓ Pour être efficace, une redevance financière doit être incitative.

Reprenons ces concepts et voyons comment ils s'illustrent dans ces trois articles.

Les eaux souterraines

Les eaux souterraines constituent une ressource qui est naturellement préservée d'une partie des pollutions qui touchent nos cours d'eau ; Yves constate que, globale-

ment, cette ressource est sous-exploitée (ce qui est encore le cas aujourd'hui) et que c'est donc un patrimoine renouvelable que la collectivité sous-utilise. Il n'est donc pas sain de mettre en place une réglementation malthusienne qui limite l'accès à la ressource. Le but de l'action publique doit être d'inciter les usagers à utiliser cette ressource bien plus largement (en tout cas, pour la majorité des aquifères) par rapport aux eaux de surface ; à cette fin, il faut conjuguer une incitation financière (qui doit être modulée géographiquement et significativement, en fonction de la situation de l'aquifère) et une réglementation portant à la fois sur les conditions techniques du prélèvement (obligation du comptage, quels que soient les usages, nécessité que le forage ne pollue pas une nappe par des infiltrations venue de la tête de puits) et sur la protection de la nappe (limitation des activités polluantes dans un périmètre de protection).

La gestion de l'eau

En matière de gestion de l'eau, l'article d'Yves présente les acteurs et leurs outils. Il distingue les agences de l'eau avec leurs redevances (outil d'incitation économique), des services de police de l'eau (avec leurs outils réglementaires). Ses propos sont une illustration claire de son souhait de voir la puissance publique utiliser les outils les plus efficaces et savoir les conjuguer. Sa critique des procédures autoritaires de réduction des prélèvements (selon lui aussi inefficaces que l'économie soviétique !) est un cri du cœur, et une très bonne illustration de sa volonté de voir mis en œuvre le bon outil (bon, au sens d'adapté à l'enjeu).

Critique du projet de loi sur l'eau

L'article de décembre 2001 est une critique du projet de loi sur l'eau. Ce projet, bien que partant d'une difficulté réelle (la conformité du système de redevances des agences de l'eau à la Constitution, laquelle, pour faire court, réserve au Parlement le vote de l'assiette et du taux des impositions de toute nature), y apporte des réponses qu'Yves estimait très critiquables. Son argumentation est très claire. Elle illustre une nouvelle fois son souci d'une gestion pertinente de la ressource. La puissance publique et les lois doivent inciter les usagers des ressources à agir dans l'intérêt collectif. Cela suppose de bien choisir le sujet

de droit : pour Yves, c'est clairement celui qui peut agir, et qu'il faut inciter à agir dans le bon sens, grâce au bon outil. Sa discussion sur la question de savoir s'il faut faire porter les redevances par les collectivités locales ou les abonnés au service d'eau potable doit être lue en ce sens. Si c'est l'abonné que l'on choisit comme redevable, il n'a pas de levier d'action, alors que la collectivité maître d'ouvrage du service de distribution d'eau est un acteur qui, recevant les bons signaux, prendra les bonnes décisions.

Sa critique sur les projets de dispositions de la future nouvelle loi sur l'eau s'analyse de la même manière.

Yves connaissait bien cette question, ayant dirigé l'agence Artois-Picardie à sa création, dans les années 1960 (un bassin connaissant à cette époque des difficultés importantes de pollution et de ressources), et ayant obtenu l'approbation de mesures courageuses et efficaces par le Comité de bassin.

Penchons-nous sur les différents sujets qu'il évoque, de façon à en expliciter les enjeux :

✓ La modulation des redevances

Le niveau des redevances doit être suffisant pour délivrer aux usagers un signal économique qui ait un effet incitatif. Cela signifie que ce niveau ne doit pas être uniforme, mais tenir compte du coût des mesures que les usagers doivent prendre dans l'intérêt collectif (dans le cas où ces investissements seraient ensuite subventionnés par l'agence, leur niveau peut être moindre). Si un outil d'incitation économique respecte ces principes, il peut être qualifié d'incitatif et la théorie économique montre que c'est un outil efficace (c'est-à-dire un outil dont le coût pour la collectivité est faible).

A l'inverse, si une redevance n'est pas modulée et si son taux est faible, son effet incitatif sera faible et son efficacité économique sera très faible. Or, c'est bien ce que prévoyait le projet dont Yves faisait la critique. Pour bien comprendre la raison pour laquelle son analyse a eu du mal à « passer », il faut comprendre que la tradition fiscale française est de préférer des taxes avec des taux faibles et des assiettes larges. Certains pays ayant réussi une ré-

forme fiscale (notamment en Europe du Nord) ont mis en œuvre les idées qu'Yves Martin défendait, et avec un grand succès, d'autant qu'ils en ont profité pour démanteler des taxes ayant des assiettes dont l'impact économique était négatif.

✓ La contribution à certains ouvrages de ceux qui y ont intérêt

La loi de 1964 prévoyait explicitement que certains aménagements pouvaient faire l'objet de redevances payées par ceux qui y ont intérêt, de façon à en faciliter le financement. Il est assez évident que cette disposition (que le projet prévoyait de supprimer) contribuait à créer des cercles vertueux autour d'un projet ; la contribution financière des parties prenantes impose une consultation renforcée qui ne peut qu'améliorer l'appropriation et la qualité du projet.

✓ La nécessité de définir la bonne assiette pour les redevances

Pour être efficace économiquement et pour être incitative, une redevance doit avoir une assiette qui soit en rapport avec le phénomène que l'on veut éviter. Yves prend comme illustration l'effet de la pollution sur un cours d'eau qui est, bien entendu, bien plus fort à l'étiage, car se cumulent alors deux phénomènes : la réduction du débit de dilution, qui accroît la concentration du polluant dans le milieu, et le fait que l'étiage correspond souvent à une température de l'eau plus élevée, donc à une teneur en oxygène plus faible, et donc à un impact négatif plus important sur la vie aquatique. Le ratio entre ces deux approches (impact moyen et impact à l'étiage) peut dépasser largement un facteur 10 pour beaucoup de nos cours d'eau. Le fait que le projet de loi sur l'eau préfère prendre en compte la pollution annuelle plutôt que la pollution rejetée lors des étiages renforce encore sa regrettable absence de modulation.

Note

* Directeur général du Laboratoire National de métrologie et d'Essais (LNE).