

Rapport moral 2015 du Président Jean-Jacques Gouguet

Un peu de courage politique

A l'heure du réchauffement climatique et à la veille de la conférence des parties de Paris, on est en droit de se poser la question de l'efficacité des politiques environnementales. En effet, la planète est soumise à des pressions de plus en plus fortes qui risquent de remettre en cause son équilibre écosystémique et de provoquer des changements irréversibles. Il est donc urgent d'internaliser les effets externes de l'activité économique, c'est-à-dire de faire payer aux agents économiques le vrai coût de leurs actions et en particulier les dommages écologiques qu'ils occasionnent. Il y a trop de passagers clandestins qui, pour s'enrichir, privatisent les bénéfices et socialisent les coûts. La question de la gestion des ressources en eau est particulièrement concernée par une telle problématique. Dans un premier temps, nous rappelons les principales leçons de plus de trente ans d'action associative à SRL. Dans un second temps, nous discutons des instruments à mettre en œuvre pour essayer de modifier le comportement des agents économiques par rapport à la ressource en eau.

Les leçons de trente ans d'action associative à SRL.

A l'occasion de l'anniversaire de nos 25 ans en 2011 ainsi que pour la remise du prix national de « héros de l'eau » la même année, nous avons déjà souligné que l'action de SRL s'était structurée autour de trois décennies très différentes quant à la nature des problèmes rencontrés :

- Les années 80 voient l'émergence de deux types d'atteintes à l'environnement. Il y a en premier la lutte contre des pollutions industrielles traditionnelles, notamment celles issues de papeteries (Châteauneuf la Forêt et Saillat). Il y a ensuite la prolifération de microcentrales hydroélectriques ainsi que le fonctionnement des grands barrages avec des problèmes de vidanges, de débits réservés et d'éclusées. Vis-à-vis de ces deux combats, nous avons certainement contribué à faire avancer la prise de conscience écologique de la population mais avec beaucoup de résistance de la part de bon nombre d'élus, d'administrations et d'entreprises. Nous avons été accusés en particulier de « traîner en justice » de bons chefs d'entreprises comme de vulgaires délinquants. Beaucoup d'eau a passé sous les ponts depuis, mais nous ne sommes pas persuadés que les attitudes aient fondamentalement changé à l'heure où il est dit que l'environnement peut bien attendre, la priorité étant à la croissance et à l'emploi.

- Les années 90 connaissent une intensification des atteintes à l'environnement autour de trois dossiers principaux.

- C'est tout d'abord la montée des pollutions liées à l'élevage intensif de porcs, de volailles et de bovins. SRL à travers son action contentieuse de l'époque a essayé de sensibiliser l'opinion publique sur deux conséquences majeures de ce type d'élevage : d'une part, un risque de dégradation de l'image de marque du Limousin construite autour de l'excellence de ses produits traditionnels ; d'autre part, les pollutions du milieu aquatique du fait de l'utilisation de techniques de production contestables comme les porcheries sur caillebotis.

- C'est ensuite la reconsidération du problème des friches nucléaires en Limousin. Répétons : que se serait-il passé si SRL n'avait pas été là ? Ce dossier est véritablement devenu emblématique pour SRL qui a ainsi acquis à ce niveau une réputation nationale et internationale. Néanmoins, si nous avons réussi à faire bouger un certain nombre de lignes, le dossier est très loin d'être clos. Il faudra à nouveau du contentieux pour essayer, si cela est encore possible, de déboucher sur une réhabilitation complète des friches uranifères et éviter de transmettre un tel cadeau empoisonné aux générations futures.

- C'est enfin la dénonciation du laxisme généralisé à l'égard des créations d'étangs ou de leur exploitation. Nous rencontrons ici une très grande difficulté à faire reconnaître la nocivité d'une prolifération non maîtrisée des étangs face à une opinion publique plutôt

favorable et qui ne comprend pas quel est le problème. Là encore, il faudra certainement du temps pour aboutir à une solution d'ensemble.

- Les années 2000 vont voir l'amplification de tous les problèmes précédents avec en plus l'émergence d'un nouvel enjeu lié à la métropolisation et aux conséquences de l'urbanisme diffus : mitage du paysage, pollutions diffuses, augmentation de la mobilité motorisée, artificialisation des milieux. Tout cela explique les actions de SRL à l'encontre des documents d'urbanisme tenant compte insuffisamment de l'environnement, d'où l'intérêt de tous les guides de vulgarisation que nous avons publiés (permis de construire, PLU, SCOT, carte communale, RNU). Il faut bien faire passer le message en effet que les décisions d'urbanisme d'aujourd'hui font les problèmes environnementaux de demain. Dans le domaine de l'eau, cela donne les questions liées à l'artificialisation des sols, aux déchets, aux eaux usées, aux zones à risques...

En résumé, l'action de SRL se polarise essentiellement sur trois types de problèmes majeurs liés à l'eau :

Les pollutions industrielles

Les friches uranifères

L'artificialisation des milieux (étangs, urbanisation, disparition de zones humides).

Face à ces trois défis, que sera l'action de SRL demain ? Nous en resterons à la question de l'artificialisation des milieux qui est au cœur des menaces à venir :

- Il est à craindre un retour de contentieux en matière de microcentrales hydroélectriques. En effet, face au réchauffement climatique, la réhabilitation de microcentrales apparaît comme une bonne solution, cette production n'étant pas responsable de rejets de gaz à effet de serre.

Là encore, il faudra beaucoup de persuasion pour faire comprendre qu'il est nécessaire de préserver une nature sauvage. Le destin d'une rivière n'est pas de devenir un tuyau régulé par ordinateur pour le profit de quelques uns.

- Il faut être très vigilant à l'heure du renouvellement des concessions des grands barrages hydroélectriques. En particulier, certains gros dossiers comme celui de la station de transfert d'énergie par pompage (STEP) de Redenat sur la Dordogne constituent des aberrations économiques, énergétiques et écologiques et peuvent être classés au rang des GPII (Grands Projets Inutiles Imposés).

- La nocivité de la prolifération des étangs dans notre région doit être reconnue par l'administration mais surtout l'état de droit doit être respecté. Il nous apparaît que la seule solution efficace consiste à obtenir aujourd'hui l'effacement de tous les étangs qui ne sont pas ou ne peuvent pas être mis en conformité pour de multiples raisons techniques ou financières.

- La préservation des zones humides devrait constituer une priorité absolue tant ces milieux connaissent d'atteintes mortelles depuis de nombreuses années en dehors de toute rationalité économique par rapport à leur valeur réelle. Il est donc surprenant de continuer à constater par exemple des tentatives de la part de la chambre d'agriculture, de déclassement de zones humides en Limousin. C'est vraiment ne rien comprendre aux problèmes liés à l'artificialisation des milieux mais également ignorer totalement les fondements de l'analyse économique. Il en est de même avec la STEP de Redenat qui menace une zone humide de très grande valeur.

Face à tout cela, il est nécessaire de réfléchir aux instruments de politique de l'eau qui puissent contraindre les agents économiques à adopter un comportement respectueux à l'égard de cette ressource.

L'efficacité de la politique de l'eau en France.

L'un des instruments les plus efficaces en matière de politique environnementale est celui des écotaxes qui repose sur deux principes de base :

- Le principe pollueur payeur (PPP), très simple dans son énoncé général : le responsable d'un dommage écologique doit payer une taxe d'un montant égal au montant du préjudice environnemental occasionné.
- Le principe utilisateur payeur (PUP) ou principe de récupération des coûts : l'utilisateur doit supporter les coûts d'usage pérenne de la ressource et ne pas les transférer aux pouvoirs publics ou à des tiers.

Ce sont deux principes complémentaires de vérité des prix : faire payer les agents ce qu'ils doivent véritablement soit du fait de la dégradation de la ressource (PPP), soit du fait de son utilisation (PUP). Ces principes sont mis en œuvre à travers des écotaxes. Pour le PPP, cela pose trois types de problèmes : quel est le montant optimal de la taxe (c'est-à-dire le montant qui correspond effectivement au montant du dommage et qui va inciter au changement de comportement de l'agent concerné ? ; comment répartit-on la charge de la taxe en fonction du niveau de responsabilité de chaque acteur dans le dommage causé ? ; quelle affectation fait-on des fonds ainsi collectés (le second dividende) ?

En France, dans le domaine de l'eau, le montant des redevances collectées par les agences de l'eau est trop faible et, de plus, on a bâti un système pollueur – sociétaire : « l'eau reste dans l'eau ». Cela signifie que le calcul du niveau des redevances se fait par rapport au montant des subventions que l'on veut redistribuer dans le domaine de l'eau et non pas par rapport au montant optimal nécessaire pour contraindre l'agent à une modification de son comportement. Les redevances de l'eau étant devenues une sorte de droit de tirage pour des aides financières auprès des agriculteurs, des industriels, des collectivités territoriales, il ne faut pas s'étonner de la dégradation de la qualité de l'eau en France.

Pour le PUP, c'est la même chose et l'exemple de l'eau d'irrigation est parlant. Les agriculteurs paient l'utilisation très bon marché sans que l'on se soit demandé si c'était légitime. L'exemple du barrage de Sivens montre jusqu'où on peut aller dans la mise en place d'un projet inutile et destructeur.

Les redevances françaises en matière de politique de l'eau sont donc inefficaces car trop faibles. De plus, il n'y a pas une répartition équitable de la charge entre les différents responsables de la consommation d'eau ou de sa pollution. Il existe deux catégories de passagers clandestins : les agriculteurs en premier et les industriels à un moindre degré, et ce au détriment des ménages français qui paient la facture. Le cas le plus scandaleux concerne les agriculteurs qui sont les plus consommateurs d'eau et les plus gros pollueurs mais qui ne paient quasiment rien pour tout cela. On en arrive même à l'application du principe pollueur payé ! Même les économistes orthodoxes de l'OCDE réclament depuis de nombreuses années l'application de trois mesures en France pour éviter ce genre de scandale : la vérité des prix par rapport aux conséquences de l'utilisation des pesticides, insecticides, herbicides...dont la France est le champion ; l'abolition des subventions abusives (aider à polluer) ; l'augmentation du prix de l'eau pour refléter sa rareté réelle et son coût effectif.

En résumé une internalisation des coûts externes liés à l'agriculture est absolument indispensable et il est de plus en plus urgent de penser à la mise en place d'un autre modèle agricole. Le modèle agricole productiviste est depuis très longtemps rentré dans une phase de rendements décroissants si on tient compte d'un calcul économique complet. Des mesures simples seraient pourtant envisageables : la taxation des externalités négatives ; la rémunération des externalités positives (l'entretien de la nature par exemple) ; la suppression des subventions abusives ; la rémunération de la qualité des produits ; le soutien aux agriculteurs qui se reconvertissent.

Tout cela malheureusement ne sera que beaux discours si on ne change pas le modèle de gouvernance de l'eau. Il serait souhaitable d'aller vers plus de démocratie participative. On voit où nous mène la représentation dominée par un certain nombre de lobbies. La participation des acteurs à la prise de décision est indispensable. On peut rêver de la mise en place de conférences de citoyens pour repenser la politique de l'eau dans ce pays.

En conclusion, il apparaît que deux points ont été négligés pour concevoir une gestion rationnelle de l'eau en France : la nécessité d'internaliser correctement les effets externes (pollutions, destructions d'écosystèmes aquatiques...) et la nécessité de repérer les passagers clandestins et de les faire payer. Les agences de l'eau en particulier ont préféré abandonner l'incitativité des taxes pour promouvoir l'incitativité des aides et des subventions. Ceci est contraire aux enseignements de la théorie économique et peut s'avérer porteur d'effets pervers considérables. C'est d'autant plus regrettable que la pollution de l'eau et son gaspillage pourraient être combattus de façon efficace par une politique tarifaire de vérité des prix de l'eau. Mais pour cela il faudrait un peu de courage politique. Et cela devient, comme l'eau, une denrée de plus en plus rare.

J.J.Gouguet
Président de SRL
