

Chapitre 8 :

DES DROITS DE PROPRIETE SUR L'EAU

L'analyse économique insiste sur le caractère essentiel de l'"aliénabilité" des droits - même lorsqu'ils résultent d'une création réglementaire.

Mais on ne peut aliéner que ce l'on "possède";

Une propriété collective ou indivise peut être en principe aliénable. Mais la difficulté de rassembler l'accord d'un grand nombre de personnes, et l'insécurité juridique qui en découle pour l'acheteur potentiel, font que cette prérogative sera rarement exercée.

Insister sur l'"aliénabilité" des droits comme facteur d'efficacité économique conduit ainsi à s'interroger sur la possibilité d'introduire d'authentiques "droits de propriété" dans des domaines où cela paraît difficile à imaginer.

Nous avons vu, avec l'exemple des "pluies acides", par quelle démarche il serait possible de développer des formes embryonnaires de "droits de propriété" sur l'atmosphère. Nous évoquerons un autre problème, aujourd'hui d'actualité : celui des droits sur l'eau.

Le problème ne se posait guère. Dans nos régions tempérées, l'abondance de l'eau était telle que personne ne se posait de questions sur sa gestion.

Traditionnellement, la propriété du sol entraîne un "droit de capture" non limité sur les ressources aquifères du sous-sol. Tout propriétaire de terrain peut forer un puit, et prélever autant d'eau qu'il en a besoin. Ce droit de propriété est juridiquement aussi solide que n'importe quelle propriété d'immeuble. Seule l'appropriation des eaux de source est limitée par une jurisprudence qui soumet sa capture à une contrainte d'"usage raisonnable" (il ne faut pas qu'une telle capture prive les usagers en aval de l'approvisionnement minimal dont ils ont besoin pour vivre). Les nappes d'eaux minérales à vertu sanitaire bénéficient également d'un régime d'exception.

L'apparition d'une nouvelle "rareté"

Cette situation est en train de changer sous l'effet de plusieurs facteurs : la sécheresse inhabituelle de plusieurs étés consécutifs; la croissance de la consommation (liée à la hausse du niveau de vie et à l'amélioration des conditions d'hygiène); le développement de nouveaux usages économiques ,

en particulier l'extension de l'irrigation agricole; l'apparition de pollutions des nappes phréatiques dues aux épandages de plus en plus intenses d'engrais agricoles; l'effet médiatique d'accidents industriels ayant entraîné des pollutions importantes de grands fleuves et de rivières... L'opinion publique est en train de prendre conscience de la "rareté" croissante de ce qu'elle considérait jusqu'à présent comme un "bien" libre et abondant.

Des phénomènes climatiques inhabituels justifient que les autorités publiques prennent des mesures exceptionnelles de rationnement.

Il n'en reste pas moins qu'à long terme un nouveau problème est en train d'apparaître. Quelle eau consommera-t-on demain si les rivières se transforment en égouts, et si la croissance exponentielle des besoins de nos sociétés compromet le renouvellement des nappes aquifères?

Comme d'habitude, le premier réflexe est de compter sur l'Etat et son intervention bienveillante. A lui de mettre en place une "politique de l'eau" qui régularise les approvisionnements (construction de nouveaux réservoirs) et agisse sur les comportements de consommation par une politique de prix appropriés.

Une telle politique (même décentralisée, comme c'est le cas en France avec les Agences de bassin) n'est cependant qu'une forme comme une autre de planification, avec toujours les mêmes inconvénients : absence de marchés reflétant la valeur des différents usages concurrents.

Beaucoup pensent que l'organisation de tels marchés est impossible car il serait impensable qu'on puisse jamais mettre des "droits de propriété" sur une matière aussi fluide que l'eau. Comme la pollution atmosphérique, l'eau serait donc, par nature, le domaine réservé de l'Etat. C'est une erreur.

La logique d'épuisement d'un "bien commun"

Le problème des nappes ressources aquifères souterraines ressemble à un problème de calcul bien connu des écoliers.

Imaginez une grande baignoire remplie de sable, un robinet qui coule (et qui sature la couche de sable), et une multitude de gens qui font des trous et pompent l'eau contenue dans ce réservoir naturel. Si le débit du robinet compense les prélèvements, la saturation de la couche de sable restera stable. S'il est inférieur, la réserve d'eau baissera.

Dans la nature, les rythmes de prélèvement et de recharge dépendent de facteurs climatiques aléatoires. Par ailleurs, l'alimentation en eau se fait à partir d'un grand nombre de "baignoires" souterraines, aux dimensions fort diverses, mais dont les limites peuvent être identifiées.

Tant que la croissance des besoins ne dépasse pas le rythme de recharge, il n'y a pas de problème.

Bien qu'ayant une utilité économique pour ceux qui en consomment, l'eau n'a pas de valeur économique. Chacun peut

puiser ce dont il a besoin sans nuire aux autres . Le seul "coût" de l'eau est celui des frais d'investissement et de gestion qu'entraînent le forage et sa distribution.

Tout change le jour où l'addition des besoins individuels dépasse le débit de recharge. On retrouve alors une situation de "dilemme du prisonnier" voisine de celle déjà étudiée à propos de la pollution de l'étang. Chacun sait que si tout le monde continue de pomper au même rythme, dans plusieurs années il ne restera plus rien . L'intérêt de tous serait de ralentir ses prélèvements. Mais si l'un le fait, quelle garantie a-t-il que les autres feront de même ? Tant que rien ne permet d'assurer que tous les autres coopéreront de manière identique, personne n'a intérêt à être le premier. Chacun continuera à tirer autant qu'il peut. C'est le drame bien connu de tous les "biens publics" menacés d'épuisement.

Une solution consiste à faire appel à la contrainte des pouvoirs publics. La technologie moderne permet d'établir des modèles hydrologiques assez complets et relativement fiables, d'où des experts vont déduire la quantité "optimale" d'eau qui peut être régulièrement puisée chaque année sans menacer le niveau de la nappe . Des "quotas" annuels sont alors imposés aux usagers. C'est la solution "planificatrice".

L'"optimum" calculé est purement technique. Il est tiré de modèles mathématiques où n'intervient aucune référence à la "valeur économique" de la ressource protégée.

D'un point de vue économique, le problème n'est pas seulement d'assurer le renouvellement quantitatif des réserves, mais de le faire de telle manière que les quotas d'eau qui seront désormais puisés servent en priorité les besoins de ceux qui accordent la valeur la plus grande au droit d'en disposer.

L'eau peut en effet servir à de multiples usages. Ici un pompage sert à approvisionner une ville ou un village en eau potable. Ailleurs, ce sont des agriculteurs qui tirent sur la nappe souterraine pour arroser leurs maïs . En un troisième endroit, c'est une usine qui s'en sert pour refroidir ses machines, etc...

Suivant le service final rendu, le prix que chacun est prêt à payer pour disposer d'un m³ de plus diffère. Par ailleurs, la "valeur" temporelle que chaque usager met dans le fait de disposer à l'avenir d'un approvisionnement assuré est également très variable selon les usages. Il y en a pour lesquels aucun risque, aucune incertitude n'est permise. Il y en a d'autres pour lesquels l'élasticité de la demande au prix est beaucoup plus grande.

Un problème que les pétroliers ont déjà rencontré

L'objectif ne doit pas seulement être d'assurer quoiqu'il arrive la conservation des ressources en eau. Mais

de faire en sorte que les "droits" sur l'eau se trouvent redistribués au profit de ceux qui y mettent la valeur la plus grande.

Cela, seuls des mécanismes d'appropriation privée et de marché le permettent. Il faut que les "droits sur l'eau" souterraine soient dissociés de la propriété du sol, et l'objet d'échanges et de contrats indépendants.

Mais comment mettre en place de tels "droits de propriété" ?

La solution, on la connaît. Ce problème, les pétroliers l'ont rencontré, et résolu, il y a déjà longtemps. Ce sont les fameux "cartels" de l'entre-deux-guerre, qui font encore les beaux jours de feuilletons télévisés.

Le problème des pétroliers était identique. Le "droit de capture" appartenait aux propriétaires du sol. Mais les gisements ne respectent pas les limites de propriété. Ainsi plusieurs exploitants foraient des puits dont l'alimentation provenait de gisements communs.

Au début, l'exploitation ne causait guère de problème. Chacun forait à son rythme. Quand la pression des gisements s'est mise à baisser, chacun a pris conscience que désormais une course contre le temps l'opposait à ses voisins et concurrents. Chacun s'est mis à forer de plus en plus vite pour capter le plus possible de la "valeur" représentée par le pétrole encore prisonnier des roches. Mais plus on forait, plus la pression baissait et plus l'espérance de vie du gisement raccourcissait d'autant.

D'où la question : comment faire cesser ce comportement suicidaire qui conduisait à tirer du sol des barils de pétrole dont l'abondance faisait baisser le prix et les profits ?

La réponse fut la mise en place, purement volontaire et coopérative, de "cartels" privés dont la fonction était de déterminer un rythme "optimal" de forage et d'exploitation, et d'en répartir les "droits" entre les compagnies membres par un mécanisme de pro-rata assorti de sanctions en cas de non respect.

Avec l'eau, le principe pourrait être le même; sauf que le plus grand nombre de parties prenantes rend peu probable une solution coopérative, et rend inévitable une interférence réglementaire.

La recette consisterait à prendre pour point de départ une année de référence, pour laquelle on évalue les consommations totales et individuelles des points de pompage. Cette évaluation permet de définir le ratio des droits individuels par rapport à la consommation totale autorisée.

Un modèle hydrologique complexe évalue les principales données techniques du bassin : "stock" disponible à l'année de base, estimation des flux annuels de recharge, variations climatiques, limites géographiques. Un "droit" sur une part du flux moyen de recharge, estimé par un modèle de prévision à long terme, est attribué à chacun au prorata de sa part dans la consommation initiale de l'année de base. S'y ajoute un autre "droit" qui porte sur une part du stock d'eau accumulée

dans le bassin, calculée encore une fois au prorata de la part de sa consommation individuelle dans la consommation totale de l'année de base.

Un modèle de définition de "droits"

Ces "droits initiaux" étant ainsi définis, à la fin de chaque année un ajustement est fait pour tenir compte de la différence d'eau qui a été ajoutée (ou soustraite) au stock de départ, compte tenu des aléas climatiques qui ont réduit (ou accru) le rythme de pompage réel, ainsi que le débit des flux de recharge, par rapport aux estimations initiales.

Chaque "droit de propriété" individuel est ainsi constitué par la somme de ces trois "droits". Ces "droits" sont perpétuels. Leurs "titres" font l'objet d'un enregistrement auprès d'une administration spécialisée, à laquelle sont obligatoirement communiquées toutes les modifications apportées aux "droits de propriété" initiaux .

L'important est que ces "droits" soient librement cessibles . Ce qui est transféré n'est pas l'eau, matière physique, mais les "droits" qui en matérialisent la propriété sans qu'il y ait nécessairement transfert physique du bien détenu. C'est exactement la même logique que pour les actions d'une société. La "dématérialisation" de la possession n'enlève rien aux caractéristiques juridiques traditionnelles de la propriété.

Un tel mécanisme suppose cependant que tous les points de pompage soient répertoriés et équipés d'instruments de mesure inviolables régulièrement relevés par les agents de l'administration chargés de l'enregistrement.

La liberté de cession signifie qu'un marché va naître. Au début, il sera limité à des échanges entre propriétaires appartenant au même bassin. Ceux qui, pour une raison ou une autre (la réduction d'activité de leurs affaires, par exemple), consomment moins que le volume auquel ils ont droit, peuvent revendre leurs droits sur l'excédent à d'autres qui au contraire sont "propriétaires" de moins d'eau qu'ils n'en ont besoin. Mais rien n'empêche qu'il s'élargisse ensuite à des échanges entre propriétaires dont les "droits" s'exercent sur des bassins hydrologiques ou des nappes différentes.

De tels échanges peuvent poser quelques problèmes. Notamment pour l'irrigation. La plupart des usages agricoles donnent lieu à des retours d'eau dont la proportion par rapport aux volumes consommés peut être évaluée . Si les droits sur une nappe d'un propriétaire sont transférés au bénéfice d'un autre agriculteur, habitant quelques kilomètres plus loin, mais dont les champs sont localisés sur en aplomb d'une autre nappe phréatique, la seconde nappe sera enrichie des retombées d'eau pompées sur la première. Pour en tenir compte, il faut spécifier que, dans de tels cas, la consommation effective de l'acheteur ne devra pas dépasser une fraction (par exemple 60 %) du volume total des droits achetés.

L'avantage économique de tels mécanismes est de contraindre les utilisateurs à tenir compte du "coût d'opportunité" économique de leurs consommations. Ce coût résulte de ce que d'autres utilisateurs seraient prêts à payer, parfois très cher, pour détenir et affecter à d'autres usages les droits ainsi consommés.

De ces échanges, des prix émergent qui, au fur et à mesure que les marchés s'élargissent et deviennent plus actifs, donnent une "valeur" à l'eau détenue dans chaque réserve naturelle. Peu à peu les droits sur l'eau de chaque site seront acquis pour être consommés par les activités économiques pour lesquelles cette valeur est la plus grande. On retrouve le principe d'allocation optimale.

A qui les "droits de propriété" initiaux seront-ils attribués ? La formule la plus simple serait d'en faire bénéficier les propriétaires des stations de pompage en fonctionnement au cours de l'année de référence (nous avons vu que si il y a liberté de transfert des droits, l'attribution initiale a peu d'importance du point de vue de l'efficacité économique à long terme : c'est le théorème de Coase).

Mais la seule connaissance du projet peut provoquer une course au pompage maximum de manière à s'assurer d'emblée la propriété d'une part de droits la plus grande possible. Pour éviter ce comportement stratégique générateur de gaspillages, il pourrait être plus approprié d'attribuer les "droits" au

prorata des surfaces foncières correspondant aux limites naturelles des sites et bassins.

Le système français des agences de bassin reste fidèle à une conception "planificatrice"

En France, nous sommes fiers de notre système d'"Agences de bassin" et de son système décentralisé de redevances. Le système a été conçu pour assurer l'équilibre des besoins en eau. Les agences poursuivent cet objectif en assurant la construction de réservoirs supplémentaires, en fixant le niveau des redevances dues par les consommateurs d'eau, ou encore en gérant les barèmes de sanction pour ceux qui, par leurs pollutions, nuisent à l'approvisionnement.

Nos agences ont été parmi les premiers organismes publics à s'occuper de "gérer la pollution" en préférant l'incitation de la sanction financière, aux systèmes bureaucratiques plus frustrés où l'industrie se voit imposée des normes techniques de pollution par rapport auxquelles elle ne dispose d'aucun choix.

Le principe de la "redevance" a l'avantage économique de laisser aux entreprises le choix de leurs techniques de dépollution. Si les techniques disponibles permettent d'atteindre les objectifs de pureté à un coût inférieur à la

redevance , l'entreprise préférera régler elle-même son problème de pollution de manière à éviter toute sanction financière. Si la technologie disponible, ou les conditions particulières de l'établissement font que réduire les rejets aux normes demandées coûte plus cher que la sanction financière qui sera imposée, l'entreprise préférera continuer à rejeter librement ses déchets polluants, quitte à ce que ce soit l'Agence qui, ultérieurement, utilise les ressources ainsi collectées pour financer des programmes de développement de stations locales d'épuration.

Le système est astucieux. Son principal avantage, en laissant le choix des moyens aux entreprises, est de créer une incitation à la mise au point de technologies de dépollution plus performantes et moins coûteuses. La décentralisation en plusieurs agences de bassin, chacune responsable de sa gestion dans sa propre zone, favorise l'émergence d'un meilleur système d'information et de collecte des données.

Cependant, ce système n'est encore qu'une variante décentralisée d'un modèle de "planification centralisée".

La mise en place des Agences de bassin a conduit à l'élaboration de modèles hydrologiques complexes à partir desquels sont calculés des redevances considérées par les ingénieurs comme "optimales".

Mais ces modèles sont purement physiques. Ils reproduisent toujours les mêmes défauts qui sont ceux des modèles d'allocation planifiée.

Fondés sur des modèles de stocks et de flux purement physiques, ou des évaluations "macroéconomiques" d'élasticité, ils sont dans l'incapacité de tenir compte de la "valeur" économique des ressources qu'ils sont en principe chargés de gérer.

Le passage par une phase initiale de "gestion bureaucratique" n'est pas nécessairement un mal - à condition d'en sortir.

Par définition, cette "valeur" ne peut nous être révélée que par l'existence de "droits de propriété" individuels librement échangeables sur des marchés organisés.

Cette critique n'est cependant pas une condamnation.

La naissance d'un marché nouveau suppose la création et la collecte préalables de nombreuses informations techniques, industrielles et économiques. Ce qui implique que le passage par une phase initiale de "gestion bureaucratique" n'est pas nécessairement un mal, si elle permet précisément d'acquérir cette expérience et ces informations indispensables à la définition des "droits" sur lesquels seront assis les futurs "droits de propriété".

Il est des circonstances où la naissance de ces droits de propriété peut être spontanée, et résulter de l'accord libre et volontaire d'un certain nombre de gens qui, soumis à

certaines contraintes, acceptent de s'imposer des normes communes.

Mais, plus souvent, elle implique une action publique, impulsée toutefois par l'action de groupes de pression dont l'intérêt est guidé par la perspective de capter, grâce à ces droits, une "valeur" non encore appropriée.

Ainsi, il n'est pas question de condamner l'action des Agences de bassin. Mais, partant de ce qu'elles ont bâti, d'étudier comment on pourrait faire évoluer cette institution afin de conduire à l'émergence de véritables marchés économiques.