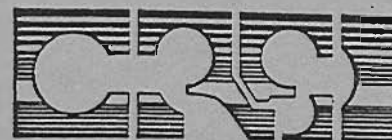


UNIVERSITÉ PARIS - NORD
U.E.R. de Sciences Économiques
Av. J.B. Clément 93430 VILLETANEUSE



CENTRE DE RECHERCHE EN ÉCONOMIE INDUSTRIELLE



17312-4 RM



POUR L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES
DE L'ENVIRONNEMENT

GROUPE DE PROSPECTIVE - MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

LATTS-CNRS

L'ÉVALUATION DE LA
POLITIQUE FRANÇAISE DE LUTTE
CONTRE LA POLLUTION DE L'EAU

JANVIER 1990

GUY MEUBLAT
Maitre de conférence

INTRODUCTION

En raison de la place qu'elle occupe dans le développement des sociétés humaines, l'eau est depuis fort longtemps une préoccupation des autorités publiques. En France, la deuxième moitié du 19^{ème} siècle fut, par exemple, la grande période de lancement des travaux de canalisation qui permettent de répondre aux aspirations politiques, économiques et sanitaires, d'une population en voie d'urbanisation : généraliser à la fois la distribution de l'eau potable et l'évacuation des eaux "usées", autrefois stagnantes. Ce souci fut pratiquement l'objectif unique de la politique de l'eau jusqu'à la fin des années 50, avec pour résultat qu'aujourd'hui 98% de la population métropolitaine bénéficient de l'*adduction d'eau* et que toutes les villes disposent d'un réseau d'*assainissement* pour son évacuation après usage.

Un certain nombre d'inquiétudes se firent pourtant jour dans les années 50, à propos des *réserves* dont on pourrait disposer face à une demande fortement croissante, tant des ménages que des producteurs. L'alimentation en eau des agglomérations se faisant surtout à partir des eaux souterraines, dont on craignait l'épuisement, il fallait envisager un prélèvement systématique dans les cours d'eau. Mais la qualité de ces eaux était souvent très médiocre, comparée à celle des sources : il fallait tenir compte du coût de leur potabilisation et on craignait même que ce coût ne se révélât fortement croissant.

Le souci d'assurer pour le long terme l'alimentation en eau des populations (et accessoirement des producteurs) allait ainsi aboutir à la **loi du 16 décembre 1964**, la "grande" loi française sur l'eau, par laquelle la collectivité se donnait une nouvelle mission : reconquérir la qualité de ses eaux de surface et de ses littoraux (les eaux souterraines, qui ne posaient pas de problèmes à l'époque, furent exclues du dispositif). Cela impliquait qu'il faudrait impérativement compléter l'assainissement des eaux usées par leur *épuration*, avant qu'elles ne soient rejetées dans le milieu naturel.

Même si la préoccupation première n'était pas à strictement parler écologique, la loi de 1964 fut ainsi une loi d'avant-garde pour la protection de l'environnement, entraînant peu à peu les pays de l'OCDE à prendre des dispositions semblables (les Pays-Bas en 1969, le Royaume-Uni en 1973 et la RFA en...1976), et une référence dans le domaine plus général des politiques publiques, grâce à deux recommandations "révolutionnaires" de ses concepteurs, économistes (du Plan et de la DATAR) et hydrauliciens :

-appliquer concrètement les recommandations de la *théorie économique* sur la valorisation des effets externes, en instituant le système de la **redevance pour pollution**, qui sera popularisé par les grandes organisations internationales sous le vocable de "principe pollueur-payeur"

-créer pour cela une *institution spécifique*, l'**Agence Financière de Bassin (AFB)**, dont le caractère décentralisé -sous tutelle de l'Etat- et le territoire de compétence original tranchaient sur le paysage administratif français de l'époque.

La combinaison de ces deux nouveautés devait, espérait-on, permettre de remplir en une vingtaine d'années la mission qu'officialisait la loi de 1964, tout en minimisant le risque d'une *bureaucratization* du processus et donc en assurant un rapport à long terme "efficacité/coût" bien supérieur à celui des politiques plus traditionnelles. Mais le vote puis l'application de ces dispositions ne se firent pas sans conflits, nous y reviendrons, si bien que le système ne devint opérationnel qu'à partir de 1970 environ. Il est donc extrêmement intéressant de vérifier où nous en sommes aujourd'hui ("20 ans après"), pour savoir si les espoirs mis dans cette politique très novatrice ont été confirmés par l'épreuve des faits. Nous verrons que la réponse n'est malheureusement pas très claire.

Cette curiosité de beaucoup et le développement, depuis le début de la décennie, de l'**évaluation ex post** des politiques publiques -qui sera bientôt couronné, suite au rapport VIVERET, par l'officialisation de deux comités nationaux- expliquent sans doute que le ministère de l'Environnement, les Agences Financières de Bassin, avec le soutien du ministère des Finances, aient eu l'imprudence de nous confier en 1985 l'évaluation de cette politique.