

# LA PROPRIÉTÉ COMME PRÉALABLE À LA PRÉVENTION DE LA POLLUTION DE L'EAU

Roger BATE

*Directeur du département environnement  
Institute of Economic Affairs (Londres)*

## I. — NOTE LIMINAIRE

La pollution des rivières est un problème concret et d'une importance vitale, aussi bien pour les nations développées que pour les pays en développement. Il ne prend cependant pas la forme d'un enjeu mondial généralisé ; la plupart du temps, il est en effet local.

Pendant des siècles, les cours de justice anglaises et galloises ainsi que les collectivités locales ont résolu avec succès les conflits relatifs à la pollution (et, en particulier, ceux touchant à la pollution de l'eau). Or, la plupart des décideurs publics modernes ignore ces institutions établies depuis longtemps ainsi que la façon dont elles ont fonctionné dans le passé. Chaque régulateur nouveau a créé des institutions nouvelles (les institutions correspondent à l'ensemble des règles, au cadre légal) sans se soucier de ce qui fonctionnait auparavant.

## II. — THÉORIE ET RÔLE DES POUVOIRS PUBLICS

Ce manque d'empirisme et d'analyse institutionnelle ne surprendra pas ceux qui se souviennent des travaux du Prix Nobel R. Coase. Il y a de cela vingt ans, R. Coase a écrit un article intitulé « The Lighthouse in Economics » (le phare de navigation dans la théorie économique). Dans cette contribution, il conteste l'analyse traditionnelle selon laquelle les phares ont toujours été gérés par l'État à cause de « l'impossibilité de faire payer aux propriétaires de bateaux les services dont ils bénéficient grâce à l'existence du phare, rendant ainsi non rentable la construction et l'exploitation du phare par une personne privée ou une firme ». Coase étudie lui-même l'historique des phares anglais pour déterminer si ces derniers constituent véritablement des biens publics.

Le résultat de ses recherches est qu'il a en fait existé au XVII<sup>e</sup> siècle de longues périodes durant lesquelles aucun phare public n'a été construit en Angleterre et

au Pays de Galles, alors que « au moins dix phares furent construits par des personnes privées ». Leur propriétaire pouvait prélever des paiements aux ports locaux afin de couvrir leurs frais et réaliser un profit. Dans ce système, l'unique rôle de l'État se limitait « à établir et à assurer le respect des droits de propriété sur les phares ». Autrement dit, les propriétaires de phares pouvaient poursuivre les « passagers clandestins » en justice.

Cependant, la pression exercée par l'industrie anglaise de la navigation pour financer le fonctionnement des phares par l'impôt fut couronnée de succès. Et, à partir de 1842, les phares privés ne furent plus autorisés.

Coase a souligné le manque d'analyse des institutions existantes inhérent à l'approche orthodoxe. Il a montré que la plupart des économistes n'ont pas su apprécier le rôle des droits de propriété privés sur les phares. Même aujourd'hui, vingt années après la contribution de Coase, les manuels d'économie utilisent toujours l'idée que le phare doit être produit et géré par l'État. Ce manque d'analyse empirique est un écueil crucial dont les spécialistes de politique doivent se méfier.

De manière similaire, l'étude empirique des organisations et des institutions semble être d'une importance cruciale en matière d'environnement car les économistes supposent en général que la pollution est externe au marché. Cependant, je pense qu'il existe un manque de recherche institutionnelle en économie de l'environnement, et plus particulièrement dans l'application du concept de coût externe (coût externe au marché, tel que la pollution).

Dans les manuels, l'exemple impropre et pourtant surexploité auquel je me réfère ici est celui du moulin à papier ou de l'usine chimique localisée sur les berges d'une rivière et rejetant des déchets dans l'eau sans que cela ne lui coûte ; les coûts de la pollution résultante étant en fait supportés par les utilisateurs situés en aval.

Ce coût externe constitue un échec du marché qui devrait, explique-t-on, être corrigé par, soit une réglementation du niveau de déversement des déchets, soit une taxe sur les déchets, soit un échange de droits à polluer censé s'apparenter à une solution de marché.

### III. — LE RÔLE DES PÊCHEURS TITULAIRES DE DROITS DE PROPRIÉTÉ

Cet exemple d'échec du marché a pour fondement l'hypothèse qu'il n'y a pas de droits de propriété bien définis sur l'eau. Puisque la rivière n'appartient à personne, personne n'est incité à s'opposer à sa pollution de sorte que les pollueurs demeurent impunis tant qu'un tiers — l'État — n'intervient pas.

Or, tous les propriétaires foncier anglais dont les terres bordent une rivière ont droit à ce que l'eau soit dans son état de pureté naturelle. Ce droit — connu sous le nom de droit riverain — peut, en régime de Common Law, être revendiqué. Des poursuites sont possibles pour obtenir des dommages ou des injonctions contre les pollueurs.

Au Royaume-Uni, les propriétaires fonciers n'ont pas de droits sur l'eau elle-même (ils ne peuvent pas en diminuer de façon sensible le flux en l'obstruant), mais ils ont véritablement le droit à une eau naturellement pure.

De nos jours, les rivières sont rarement utilisées comme sources directes d'eau potable. En outre, il est difficile de concevoir qu'un propriétaire foncier n'apprécie

l'eau que pour sa pureté, sa clarté ou son absence d'odeur. Il s'ensuit qu'une action en justice contre un pollueur est moins probable puisque l'affaire peut être perdue et que le gain est faible.

Cependant, pour les pêcheurs amateurs, la qualité de l'eau peut être hautement appréciée en tant qu'environnement du poisson car seule une eau pure maintient en vie des espèces telles que le saumon ou la truite. Parce qu'il existe quatre millions de pêcheurs à la ligne, ils peuvent aussi agir comme de bons policiers. L'organe gouvernemental chargé de combattre la pollution (la *National Rivers Authority*, récemment absorbée par la *UK Environment Agency*) dispose, au plus, de 500 inspecteurs. Ainsi, non seulement les pêcheurs sont en plus grand nombre pour arrêter la pollution, mais ils ont également, au même titre que les propriétaires fonciers, un intérêt à la qualité de l'eau s'il loue à un propriétaire le droit de pêcher. Aussi sont-ils plus incités qu'un propriétaire n'utilisant pas directement l'eau à intenter un procès. Malgré cela, on doit, et identifier la source de pollution, et démontrer qu'elle a causé un dommage matériel sur le poisson. Or, les coûts d'un procès perdu peuvent représenter des milliers de livres.

C'est à cause de ce risque que l'Association Coopérative des Pêcheurs à la Ligne a vu le jour en 1948. Cette entité a pour rôle de combattre la pollution par l'intermédiaire des clubs de pêche anglais et gallois.

Les clubs paient des frais d'adhésion à l'Association (à peu près 60 francs) pour lui permettre de financer les coûts d'un procès en Common Law à la suite d'une affaire de pollution. L'Association conseille aux clubs de pêche d'obtenir une location du propriétaire riverain de sorte qu'ils aient la qualité d'ayant droits, ce qui constitue le préalable à un procès en Common Law. Sans cette location, le propriétaire riverain serait contraint de porter plainte lui-même dans la mesure où, ni un accord verbal, ni même une licence ne peuvent être considérés comme un intérêt majeur.

Depuis sa constitution, l'Association a recruté plus de 17 500 membres. Elle a intenté 2 000 actions en justice et en a perdu seulement deux. Elle a obtenu des centaines d'ordonnances contre des pollueurs ainsi que des centaines de milliers de livres de dommages. Il est intéressant de donner deux exemples de ces procès pour rendre compte du succès de l'Association.

### 1. *The Pride of Derby*

Au centre de l'Angleterre, 8 miles de la Derwent River ont subi une pollution excessive pendant de nombreuses années (depuis les années 1930 jusqu'aux années 1950). Les collectivités locales n'étaient pas incitées à mettre en cause leur propre services d'assainissement et affirmaient allègrement que rien ne pouvait être fait pour combattre la pollution. Des actions en justice intentées par le club de pêche *Pride of Derby* et le Comte d'Harrington contre les pollueurs industriels et les exploitants du système d'assainissement furent couronnées de succès. Ils obtinrent une ordonnance et, en quelques années, la rivière redevint propre.

### 2. *Myddleton and J. Summers*

Il s'agit du plus grand succès de l'Association. Une pollution au cyanure dans l'estuaire de la *Dee* fut jugée et interdite par les tribunaux grâce aux droits de pêche de Myddleton. Il disposait du droit que le poisson puisse librement remonter le courant. Le cyanure dissuadait le poisson et, bien que sa pêcherie fut située à

60 km en aval de la source de pollution, il gagna l'affaire. *Les droits de pêche d'un seul ont ainsi protégé l'ensemble de la rivière.*

Incidentement, deux années plus tôt, il y eut une affaire similaire où les collectivités locales possédaient la rivière. Elles ne purent, ou ne voulurent, pas obtenir d'ordonnance contre le pollueur.

En fait, il est fort probable qu'elles ne le souhaitaient pas. D'une façon ou d'une autre, l'État est responsable de 45 % de la pollution du Royaume-Uni. Or, il ne représente que 2 % des défendeurs poursuivis par les autorités publiques. À l'inverse, 55 % des actions de l'association sont dirigées contre l'État. Ce fait frappant souligne la nécessité des actions des organisations non gouvernementales.

La liste des exemples de succès définitifs de l'association est sans fin. Aussi la pollution des rivières ne cause-t-elle pas de coûts externes si les droits sur l'eau sont établis et exercés sous forme de droits de pêche.

Cependant, les pêcheurs à la ligne n'ont aucun pouvoir de combattre l'imprévisibilité de la bureaucratie. Lorsque les compagnies des eaux ou les collectivités locales disposent d'un pouvoir réglementaire sur leurs actions, les pêcheurs ne peuvent plus prévenir la pollution. Par exemple, British Coal, le producteur de charbon nationalisé, a autorité réglementaire sur ses actions. Pour être gagnant, un procès contre lui exige que l'on prouve qu'il est à l'origine d'une pollution. Cela est extrêmement difficile. La NRA ne l'a pas poursuivi et a laissé à l'ACA le soin de réduire sa pollution. L'affaire est allée en appel après que l'ACA ait essuyé un échec devant les tribunaux.

Contrairement à British Coal, les entreprises privées qui polluent les rivières et tuent le poisson savent que leurs moyens de défense sont faibles. Aussi tentent-elles de négocier avec les pêcheurs amateurs.

\*

\* \*

Comme Coase l'a montré avec son exemple du phare, il est essentiel de comprendre les organisations à l'intérieur d'un contexte institutionnel. La Common Law anglaise est l'institution que j'ai analysée. L'organisation a été l'ACA. La propriété directe (freehold) ou déléguée (leasehold, l'usufruit du code Napoléon) — au niveau de l'individu ou du groupe contient en elle la structure d'incitations pour résoudre beaucoup des problèmes graves dans les pays développés ou non.

Il y a des cas où les solutions locales peuvent ne pas fonctionner, et le rôle de l'État peut se révéler alors significatif. En fait, tenter de transposer la Common Law dans un autre système juridique ne conduirait pas nécessairement au succès. La force majeure de la Common Law réside dans la probabilité d'action du propriétaire contre le pollueur. Cette probabilité provient du précédent qui a été le fruit de plusieurs siècles de pratique. Sans cette histoire, les règles elles-mêmes sont creuses.

Toutefois, certains principes peuvent être autorisés dans un pays et les écueils supprimés dans un autre avec une tradition juridique différente. Comme nous l'avons vu dans le cas de la NRA, un établissement public bien organisée et respectée est incapable d'actions en justice efficaces contre l'État pollueur.

C'est seulement au niveau local, grâce à ceux qui sont propriétaire des ressources environnementales que les solutions à long terme peuvent être découvertes.

Roger BATE