

Agences de l'eau : rétrospection prospective

Par Bernard BARRAQUÉ

Directeur de recherche émérite au CNRS (Centre international de recherche sur l'environnement et le développement – CIRED)

et Patrick LAIGNEAU

Consultant indépendant

Dans le financement des agences de l'eau, il faudrait accepter un minimum de principe de subsidiarité pour se rapprocher d'une gestion en bien commun : selon leurs principes fondateurs, ces agences ne sont ni des établissements publics de l'État prélevant des impôts ni des facilitateurs des « marchés de l'eau » (que l'on peine à faire fonctionner même aux États-Unis, en raison des coûts de transaction). Ce sont des établissements publics au service de leurs usagers réunis ès-qualités pour protéger l'environnement de la façon la plus efficace possible en se mettant d'accord, à l'instar de leur modèle de départ, dans la Ruhr.

Une interview d'Ivan Chéret réalisée il y a trois ans⁽¹⁾, la mobilisation de quelques données réunies en Europe et aux États-Unis sur la gestion territoriale de l'eau⁽²⁾, et la thèse de Patrick Laigneau sur l'histoire des agences de l'eau françaises⁽³⁾, permettent ensemble de mieux analyser l'imbroglio dans lequel celles-ci se sont développées, et d'en proposer une évolution ambitieuse en profitant de la reconnaissance récente de la gestion « en bien commun » dans notre pays.

Dans cet article, nous présentons le modèle initial des agences de l'eau de la Ruhr, découvert par Chéret comme étant bien différent du principe pollueur-payeur tel que défini par l'économie néoclassique. Après avoir confronté ces deux modèles dans les trois dimensions, que sont l'économie institutionnelle, le droit fiscal et la forme de la démocratie, nous montrerons que les forces politiques et la haute administration ont *volens nolens* maintenu les agences de l'eau françaises entre les deux. Aujourd'hui, ces agences sont essentiellement financées par le biais des factures d'eau des usagers domestiques, mais l'État ponctionne leur budget au nom de l'austérité et oriente leur action vers de nouveaux domaines (comme la lutte contre les inondations ou la préservation de la biodiversité), qui n'ont que peu de chose à voir avec les services publics de l'eau. Pour sortir de la crise, il faudrait traduire l'approche des biens communs qu'ont développée Elinor Ostrom et d'autres économistes institutionnalistes dans les trois dimensions précitées, ce qui ne peut être fait sans modifier au préalable la Constitution.

La Ruhr, il y a cent ans

À la fin du XIX^e siècle, l'explosion industrielle consécutive à l'expansion de l'Allemagne a fait de la Ruhr une grande

zone industrielle connaissant de graves problèmes de pollution, notamment du fait de la subsidence des sols suite à l'activité minière : les eaux polluées ne s'évacuaient plus. Les industriels du charbon et de l'acier se sont associés avec les villes, ainsi qu'avec d'autres industriels dépendant de la force motrice des rivières, pour stocker l'eau à potabiliser et évacuer les eaux usées. Ils ont obtenu du gouvernement impérial la transformation d'associations à adhésion volontaire en des institutions à adhésion obligatoire, les contributions volontaires devenant des redevances permettant de financer les investissements collectifs, tous réalisés par les fameuses *Genossenschaften*, qui sont des syndicats coopératifs de bassin. Certaines d'entre elles ont construit et géré les stations d'épuration et les principaux collecteurs d'égout, d'autres ont aménagé des barrages réservoirs pour réguler les quantités d'eau propre nécessaires, et d'autres encore ont fait les deux. Au nombre de 11 aujourd'hui, elles offrent une illustration pratique de ce que représente le principe de subsidiarité en Allemagne : nécessaires dans la *Ruhrgebiet*, elles n'existent que dans cette région ; partout ailleurs

(1) Interviewé d'abord par Hélène Vacher pour la première partie de sa carrière au Sénégal, Ivan Chéret a raconté à Bernard Barraqué la naissance et le développement initial des agences de l'eau ; les interviews ont été transcrites et sont consultables auprès du comité d'histoire du ministère de l'Écologie.

(2) Voir, notamment, le livre de Kneese et Bower de 1968, qui n'est pas traduit en français, mais qui contient deux pages sur les agences de l'eau relatant un échange des auteurs avec H. Lévy-Lambert.

(3) LAIGNEAU P., *Tristes eaux françaises, tome I – Regarder l'histoire des agences et comités de bassin en France depuis les tropiques, thèse réalisée sous la cotutelle de l'Université fédérale du Rio Grande do Sul et d'AgroParistech*, 2014.

Photo © Ian Hanning/REA



Un site de stockage de boues rouges.

« Dans le modèle économique du “principal-agent”, l’État fait payer à l’agent une taxe qui représente le coût social de l’externalité et dont le montant doit s’élever jusqu’à inciter l’agent à réduire ses rejets polluants à un niveau acceptable pour la société. »

dans le pays, la gestion de l’eau est restée municipale ou étatique. Elles sont dirigées par des comités d’usagers représentés ès-qualités, donc selon un principe de démocratie participative : les élus des villes et les représentants des arrondissements ruraux y côtoient des industriels relevant de diverses branches, et, aujourd’hui, y siègent également des représentants d’ONG environnementales, de consommateurs, etc. On a donc affaire à une gestion en bien commun à une échelle régionale, à la différence des institutions plus locales et plus directes étudiées par Elinor Ostrom (les usagers domestiques n’y étant pas représentés directement). Et c’est ce modèle qu’Ivan Chéret (initiateur de la loi sur l’eau de 1964) a proposé d’importer en France. Accompagné d’un groupe de sénateurs, c’est à Essen qu’il a compris l’intérêt d’investir de façon mutualisée dans des ouvrages de régulation des volumes d’eau et de dépollution des eaux usées.

La conception néoclassique du principe pollueur-payeur

Le principe pollueur-payeur (PPP) a été popularisé dans les années 1970 par l’OCDE, après le démarrage des agences de l’eau et surtout très longtemps après celui des syndicats coopératifs allemands. Entre-temps, une

idée différente avait vu le jour, celle de l’internalisation des externalités qui était inscrite dans le modèle économique du « principal-agent » : pour résumer, l’État fait payer à l’agent une taxe qui représente le coût social de l’externalité et dont le montant doit s’élever jusqu’à inciter l’agent à réduire ses rejets polluants à un niveau acceptable pour la société. Dans cette conception, l’argent n’est pas rendu aux pollueurs ayant fait un effort : c’est la taxe qui est incitative. D’ailleurs, les économistes de l’environnement considèrent souvent que si les taxes étaient affectées à un fonds de dépollution, les subventions issues de ce fonds aboutiraient logiquement à surinvestir dans des réductions de pollution en sortie d’usine, au lieu de pousser les pollueurs à réduire leur production ou à changer de procédé. Ils n’envisagent guère que les taxes soient dirigées vers une institution subsidiaire chargée de faire des investissements publics à la place des pollueurs, comme c’est le cas dans la Ruhr⁽⁴⁾.

(4) Cette critique des agences de l’eau est faite par GODARD O. (2016), Environnement et Développement durable, une approche méta-économique, Louvain la N., De Boeck, 494 p. (voir pp. 293 sqq.).

À l'inverse, d'autres ont reproché à cette conception du PPP une asymétrie d'information qui est favorable à l'agent, celui-ci connaissant bien mieux son procédé et les coûts de dépollution que le principal. Imposer une redevance au bon niveau n'est pas chose facile.

L'application du principe pollueur-payeur dans le modèle principal-agent a généralement été associée à l'économiste Alfred Pigou. D'autres économistes ont invoqué la réponse de Ronald Coase à Pigou : les pollueurs ou les utilisateurs d'une même ressource n'ont pas besoin d'une intervention de l'État s'ils sont capables de s'asseoir autour d'une table et de comparer la valeur marginale de la ressource dans l'activité de chacun, puis, quelle que soit la règle initiale de répartition de cette ressource entre eux, de transférer des droits jusqu'à aboutir à un équilibre des valeurs marginales. Établir la connaissance nécessaire à l'échange, cela a un coût, que l'on appelle « coût de transaction ». Coase reconnaît que si les acteurs sont nombreux, le calcul devient très difficile à faire. Mais, de toute façon, le fait de réunir les pollueurs entre eux constitue un pas essentiel vers la construction d'une confiance collective qui réduit, de fait, ce coût de transaction. D'où l'intérêt d'institutions comme les comités de bassin et de redevances que tous paient, mais qui peuvent être soit utilisées par l'institution de façon mutualisée, soit rendues en priorité à ceux dont les investissements présentent le meilleur rapport coût/avantage.

Deux modèles de gestion économique et politique pour les agences de l'eau

À ce que nous avons présenté jusqu'ici, il faut ajouter une dimension importante, celle du droit fiscal. Beaucoup de pays distinguent en effet les redevances payées à un établissement public, en contrepartie d'un service rendu, des taxes payées à un État, qui les utilise arbitrairement dans son budget général. En France, cette distinction est d'autant plus importante que les impôts font l'objet d'un contrôle annuel du Parlement en vertu de l'article 34 de la Constitution (« l'argent public est prélevé et dépensé sous le contrôle des élus de la nation »). Une redevance pour service rendu est, quant à elle, seulement soumise à un contrôle des ministères de tutelle concernés et elle peut être administrée par des institutions comprenant des représentants non élus. La distinction, en matière de parafiscalité, entre redevances et impositions de toutes natures a été clairement établie par le Premier ministre Michel Debré au début de la V^e République, dans le cadre d'une ordonnance annexée à la loi de finances de 1959.

On peut synthétiser cette analyse par une triple opposition entre deux conceptions idéal-typiques (étatique-libérale à gauche et communautaire-subsidaire à droite) des agences de l'eau et de leurs redevances.

Nous faisons l'hypothèse que la colonne de gauche du Tableau 1 ci-contre correspond à une conception libérale de l'action publique d'incitation économique, avec une mise en tension de l'État et du marché ; elle peut être conduite soit par une institution de bassin, soit (et c'est plus souvent le cas) directement par une institution administrative classique, notamment l'État, qui intervient pour

Dimension	Coalition libérale-étatique (marchés + État)	Coalition de gouvernance communautaire et subsidiaire
Économie institutionnelle	Pollueur-payeur dans le modèle principal-agent : Redevance = incitation du pollueur à réduire son externalité (Pigou).	Pollueur-payeur, avec arrangement de type « coaséen » : Redevance = financement mutualisé d'investissements.
Droit fiscal	Redevance = impôt perçu par un EPA et alimentant le budget général de l'État (elle n'est pas rendue aux pollueurs).	Redevance = contrepartie d'un service rendu par un EPIC (budget affecté et utilisé de façon mutualisée).
Politique publique	Démocratie représentative : argent public collecté et dépensé sous le contrôle des élus de la nation.	Démocratie participative : budget mutualisé et dépensé sous le contrôle d'un comité composé de représentants des usagers.

Tableau 1 : La triple opposition entre deux conceptions idéal-typiques (étatique-libérale et communautaire-subsidaire) des agences de l'eau et de leurs redevances.

corriger la défaillance du marché. La colonne de droite du Tableau 1 ci-dessus correspond plutôt aux anciennes communautés d'irrigants, aux *Wateringues* néerlandaises, et, surtout, aux syndicats coopératifs de la Ruhr, dans une tradition de gestion en bien commun remontant au Moyen Âge, mais modernisée à des échelles plus régionales.

En sollicitant la mémoire d'Ivan Chéret, nous avons cherché à savoir si ces deux conceptions avaient été discutées à l'époque où il animait le Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes d'eau (SPEPE). Lui-même avait passé six mois au *Bureau of Reclamation* à Denver (Colorado) en 1947, à sa sortie de l'École des Ponts-et-Chaussées. Il avait ainsi connu diverses expériences d'investissements publics dans des travaux hydrauliques relevant de l'aménagement du territoire. Au moment de concevoir les agences de l'eau en France, il avait devant les yeux les Sociétés d'aménagement régionales dans le domaine de l'eau qui avaient été créées par l'État pour réaliser de grands travaux hydrauliques et des ouvrages multifonctions à une époque où l'on n'imaginait pas encore la possibilité d'une gestion intégrée et participative : Société du Canal de Provence (SCP), Compagnie nationale d'aménagement du Bas-Rhône et du Languedoc (BRL), Compagnie d'aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG). Et, d'ailleurs, la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar), qui portait la régionalisation et les agences, était encore très tournée vers l'aménagement du territoire et les grands travaux. Mais Chéret avait découvert les expériences menées dans la Ruhr, lesquelles étaient portées *a contrario* par les acteurs des bassins versants concernés.

En revanche, Hubert Lévy-Lambert, un ingénieur du corps des Mines, qui était plus jeune d'environ dix ans, n'avait donc pas connu les problèmes économiques et sociaux rencontrés par Chéret dans le cadre de l'aménagement des Colonies (notamment dans la vallée du fleuve Sénégal). S'il était lui aussi en contact avec les États-Unis, c'était plutôt avec des économistes de l'environnement, en particulier Allen V. Kneese⁽⁵⁾, et donc, lorsqu'il codirigea avec Chéret la Commission de l'eau au Plan, entre 1962

(5) Voir sa biographie via le lien : <http://www.rff.org/files/sharepoint/WorkImages/Download/RFF-Resources-143-appreciation.pdf>

et 1966, il se référait plutôt à des concepts pigouviens, tels que l'internalisation des externalités, ce qui pourrait renvoyer au premier modèle idéal-typique des agences de l'eau.

Mais, en réalité, opposer entre eux ces deux inventeurs des agences de l'eau serait tout à fait anachronique, car la discussion plus théorique que nous pouvons présenter aujourd'hui n'était pas possible à cette époque d'aménagement du territoire et de grands travaux hydrauliques : Chéret apportait le territoire de bassin versant, Lévy-Lambert l'incitation économique, mais tous les deux voulaient des agences de bassin qui soient autonomes (c'est-à-dire financées par les usagers de l'eau) et qui construisent les ouvrages nécessaires à l'exécution de leurs missions. Et, comme l'a rapporté Allen V. Kneese (1968), ils pensaient que ces agences devaient disposer de la maîtrise d'ouvrage, à l'instar des *Genossenschaften* de la Ruhr. Mais comme ils voulaient que le dispositif couvre l'ensemble du territoire, il fallait bien imposer un modèle, là où – aux Pays-Bas et dans la Ruhr – les institutions de l'eau étaient bien davantage le fruit de volontés coopératives locales (une échelle qui serait celle des SAGE⁽⁶⁾ aujourd'hui chez nous). Et, de fait, la création des agences par la Datar est essentiellement l'aboutissement de discussions au niveau national entre les parlementaires, d'une part, et entre les différents corps d'ingénieurs, de l'autre. Pourtant, au fil des années, la Datar a évolué vers une conception davantage contractuelle et moins aménagiste de l'action de l'État, ne serait-ce que pour remettre en cause la tradition de la « régulation croisée », en vertu de laquelle les élus locaux négociaient leur allégeance à la modernisation de l'économie contre des subventions d'État, en particulier dans le domaine des infrastructures (GRÉMION, 1976). À cette époque, la réforme régionale a échoué, mais les agences ont quand même pu se développer, non sans une certaine ambiguïté quant à leur rôle.

Un imbroglio juridique

Lors de la discussion parlementaire de la loi sur l'eau de 1964, les redevances ont été présentées par le ministre de l'Équipement, Marc Jacquet, comme des « paiements pour services rendus ou pour fournitures faites ». Cette conception, portée par des sénateurs modérés (comme Maurice Lalloy), permettait de garantir que l'argent recueilli resterait dans les agences et serait disponible pour aider les acteurs voulant investir pour un meilleur environnement. Elle fut acceptée par les socialistes emmenés par le sénateur Le Bellegou, et bien sûr par la droite qui était fidèle au gouvernement. Seuls les communistes resteront hostiles au principe du paiement de la gestion de l'eau par les usagers.

Si les redevances des agences de l'eau avaient été qualifiées d'impositions (l'alternative de parafiscalité offerte par l'Ordonnance de 1959), il aurait alors fallu soumettre le budget des agences au contrôle annuel du Parlement, ce qui ne correspondait ni à leur caractère quinquennal ni à la détermination de leur montant par les comités de bassin. Les fondateurs des agences n'ont pas envisagé, à l'époque, de prendre cette voie : la soumission au prin-

cipe de l'annualité budgétaire aurait été dangereuse pour la pérennité d'un système devant financer des infrastructures lourdes et des travaux souvent de longue durée. De leur côté, les élus ne souhaitaient pas voter une augmentation des impôts.

Pourtant, afin qu'elles soient mieux contrôlées par le Trésor public, les agences ont été créées sous la forme d'établissements publics à caractère administratif (EPA), et non sous celle d'établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). Résultat, certains ont voulu que la question du statut juridique des redevances des agences soit soumise à l'avis du Conseil d'État. Mais, en 1967, ce dernier fut d'avis que l'on ne pouvait pas décider ! Le fait que tous devaient les payer faisait des redevances un impôt, sauf pour ceux qui recevaient une aide, et pour lesquels elles passaient dans la catégorie des redevances pour service rendu. Le Conseil d'État proposa donc de laisser les redevances dans une catégorie à part, une catégorie *sui generis*.

Avec le recul, c'est tout à fait passionnant, car on peut faire l'hypothèse que cette troisième voie de la parafiscalité correspondait à la gestion en bien commun. En particulier, si l'on avait laissé des possibilités de maîtrise d'ouvrage aux agences, celles-ci seraient allées jusqu'au bout de la logique de mutualisation, rendant service à l'ensemble des usagers de l'eau du bassin (ou de sous-bassins), comme c'est le cas dans la Ruhr. Mais elles n'auraient dû réaliser que des « travaux d'intérêt commun », comme la construction de stations d'épuration ou de barrages réservoirs multifonctions ; il était donc exclu pour elles de réaliser des travaux d'intérêt collectif (comme des réseaux d'égout, ceux-ci étant gérés, logiquement, sous l'autorité des élus locaux), pas plus que des travaux d'intérêt privé (comme l'installation de fosses septiques⁽⁷⁾).

Sur le terrain, la création des agences rencontrait de nombreuses oppositions : les industriels étaient tentés par le chantage à l'emploi ; les élus locaux s'opposaient au paiement, par leurs municipalités, de redevances à des institutions non élues, et donc moins souveraines ; leurs représentants au sein de l'Association des maires de France (AMF) considéraient que sa base de calcul, l'équivalent-habitant, faisait de la redevance une taxe de capitation, ce qui rappelait fâcheusement l'Ancien Régime ! Quant aux ingénieurs territoriaux de l'État, ils ne voulaient pas que les travaux dont ils assuraient la maîtrise d'ouvrage pour le compte des collectivités locales leur soient enlevés au profit des agences.

Les industriels ont pu être apaisés grâce à la mise en place des contrats de branche, entre 1970 et 1977, par lesquels l'État ajoutait de nouvelles aides et phasait la modernisation des usines en concertation directe avec chaque branche (LASCOURMES, 1995). Les élus, pour leur part, étaient partagés : d'un côté, ils devaient payer les

(6) Schémas d'aménagement et de gestion des eaux, créés par la loi de 1992. Voir infra.

(7) Déclaration de J.-Cl. Suzanne, deuxième directeur de l'Agence Rhin-Meuse, lors de l'évaluation du dispositif des agences de l'eau (CGP, 1997).

redevances à partir de leur budget et, de l'autre, ils pouvaient être aidés s'ils investissaient dans la dépollution. Face à l'avis du Conseil d'État, ils ont finalement trouvé un nouvel argument : ce n'était pas les collectivités qui polluaient, mais leurs habitants ; on devait donc prélever les redevances directement sur les factures d'eau. Or, dans la partition de la parafiscalité, cela revenait à choisir vraiment la voie du service rendu, ce qui est la caractéristique des services publics d'eau.

Ce changement avait été rendu possible par un décret pris en Conseil d'État, à l'automne 1967 : le coût de l'assainissement jusqu'alors payé avec les impôts locaux, a été intégré dans les factures d'eau, en considérant que les habitants raccordés à un réseau d'égout étaient de fait débarrassés de leurs eaux usées, ce qui constituait un service rendu. Y rajouter la redevance pollution était donc logique. Et, pour compléter le tableau, les habitants non raccordés à un réseau passant devant chez eux devaient quand même payer la redevance – celle-ci s'assimilant à une taxe punitive – tandis que ceux qui n'avaient pas de réseau d'égout passant devant chez eux ne payaient rien...

C'est ainsi qu'est apparu le terme somme toute mystérieux de contre-valeur : à partir de 1974, les redevances ont été payées par les habitants *via* leurs factures d'eau, mais ces derniers n'étaient qu'indirectement représentés dans les comités de bassin ; ce sont leurs élus qui siégeaient et votaient le montant desdites redevances. Or, c'est à ces derniers, en tant qu'autorités responsables des services publics considérés, qu'ont été attribuées les aides et primes destinées à financer des travaux d'épuration. C'est ce changement qui est véritablement à l'origine du fait qu'à la fin des années 1990, les usagers domestiques payaient plus des 4/5 du total : les industriels, une fois les investissements réalisés, préféraient recevoir des primes d'« épuration », et donc payer moins et recevoir moins d'aides ; les agriculteurs ne payaient presque rien et recevaient tout de même « trois fois rien » ; *a contrario*, les élus préféraient continuer à recevoir des subventions à l'investissement, ce qui conduisait à laisser les habitants payer les redevances au plafond. Pour faire bonne mesure, on a complexifié le dispositif en introduisant un coefficient d'agglomération pour augmenter le montant des redevances dans les plus grandes villes où les travaux d'assainissement coûtaient plus cher.

À partir de 1982, l'épée de Damoclès !

Arrivée au pouvoir en mai 1981, la gauche connaissait peu la gestion des agences, ayant été longtemps dans l'opposition. Elle trouvait que les comités de bassin étaient dominés par des conservateurs (élus de petites villes, industriels...). Pour les rééquilibrer politiquement, le gouvernement Mauroy voulut profiter du nouveau statut des Conseils régionaux (désormais élus au suffrage universel) pour faire en sorte que ceux-ci soient représentés dans les comités de bassin. Il voulait en faire de même pour les syndicats ouvriers. Mais comment faire ? On a alors demandé au Conseil constitutionnel si un décret serait un texte de niveau suffisant ou s'il faudrait une loi. Et la réponse donnée, en juin 1982, a surpris tout le monde : il

fallait une loi, et, dans ces conditions, la première chose à faire, pour les Assemblées, serait de requalifier dans cette loi les redevances en impositions, puisqu'à son avis, il n'y avait pas service rendu ! Ce faisant, le Conseil constitutionnel faisait un cadeau royal au ministère des Finances, qui n'avait jamais accepté l'autonomie budgétaire dont bénéficiaient les agences de l'eau, et qui réclamait que l'on soumette leur budget à l'article 34 de la Constitution, et donc à un contrôle parlementaire annuel.

Mais prenant conscience de cette bévue, le monde de l'eau décida de faire le gros dos et de ne pas participer à la rédaction de cette loi. Pire encore, en décembre 1982, fut créé un nouvel *item* de redevance, le coefficient de collecte. Il s'agissait de faire payer plus de redevances aux villes ayant besoin d'achever leur réseaux d'égout. Certes, cette mesure était devenue nécessaire, puisque le ministère de l'Intérieur avait complètement tari ses subventions à l'assainissement collectif au cours du septennat précédent. Mais cela revenait à pousser encore davantage la logique du service rendu pourtant invalidée par le Conseil constitutionnel.

La discussion sur la nature des redevances s'est bien évidemment réactivée à chaque projet de modernisation du système, notamment à la fin des années 1980. L'Acte unique européen de 1986 ayant donné compétence à la Commission européenne en matière d'environnement, celle-ci décida de renforcer la politique de l'eau à travers l'adoption de trois directives : sur les eaux usées urbaines (91/271/CE), sur les nitrates agricoles (91/676/CE) et sur la qualité écologique des cours d'eau. La troisième n'est jamais sortie, victime de désaccords entre les États membres, mais elle a abouti plus tard sous la forme de la directive cadre sur l'eau (DCE, 2000/60/UE). La France, alors dirigée par Michel Rocard (en tant que Premier ministre), avec Brice Lalonde, son ministre de l'Environnement, décida de relancer sa politique de l'eau au travers, d'une part, de la mise en place des SDAGE et des SAGE et, d'autre part, d'un triplement progressif du montant des redevances pour pouvoir appliquer la première des trois directives précitées, la directive sur les eaux résiduaires urbaines (DERU). Mais surtout, par la loi de 1992, elle a pris ses distances avec la tradition de droit romain qui prévalait dans le domaine de l'eau : en redéfinissant cette dernière comme un « patrimoine commun de la nation », elle a choisi une expression qu'il faut traduire en clair par « bien commun », dont l'État ne serait plus le maître, mais seulement le gardien, devant, à ce titre, veiller à ce qu'un usage raisonnable en soit fait, en dissociant le droit d'usage du droit de propriété (pour les eaux souterraines). Mais ce qui a été réalisé dans la pratique ne s'est pas appuyé sur une quelconque théorie, car, à l'époque, Elinor Ostrom était une parfaite inconnue en France (sauf pour quelques initiés, comme l'économiste et anthropologue Jacques Weber). Son livre sur la gouvernance des communs n'a été publié qu'en 1990 et n'a été traduit en français qu'en 2010. D'ailleurs, la loi de 1992 a prudemment esquivé la question posée par le Conseil constitutionnel, et, nulle part, on n'y parle des agences. Le doublement de leurs budgets, nécessaire pour pouvoir répondre aux

enjeux des nouvelles directives européennes, s'est fait par l'augmentation des redevances existantes.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) – ou la fin du principe « l'eau paie l'eau » ?

Cela n'est pas sans importance, car, en définitive, les conceptions de la gestion de l'eau en France restaient fondamentalement inscrites dans l'antagonisme classique entre État et Marché. Une preuve manifeste en a été apportée lors du retour surprise de la gauche au pouvoir en 1997 avec le gouvernement de cohabitation de Lionel Jospin : paradoxalement, sa ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, Mme Dominique Voynet, qui en tant qu'écologiste aurait dû soutenir les approches communautaires et subsidiaires de l'eau, fut invitée à mettre en œuvre une taxe générale sur les activités polluantes, et à y inclure les redevances des agences ! Cela voulait dire que les redevances seraient reversées dans le budget général – au ministère des Finances, lequel serait libre d'en rendre la part qu'il voudrait bien.

C'est dans ce contexte que divers rapports d'évaluation de la politique française de l'eau, dont celui du Conseil général du Plan (CGP), ont été transmis à une presse complaisante vis-à-vis d'un discours à la mode chez certains économistes, élus et associations de consommateurs, celui dénonçant la faillite des agences de l'eau, ainsi qu'une dérive du principe pollueur-payeur vers un principe pollueur-sociétaire (comme si le modèle initial de la Ruhr n'était pas justement un modèle mutualiste et coaséen d'avant la popularisation du principe pollueur-payeur dans sa version pigouvienne – voir le Tableau de la page 114). Le plus incroyable est que cela se produisait sous un gouvernement de gauche, ce qui conduisit le syndicat national de l'environnement (SNE), encore affilié à l'époque à la CFDT, à dénoncer... la ministre de l'Environnement⁽⁸⁾ !

La multiplication des mises en garde a permis de sauver les redevances d'une annexion dans la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), mais elle n'a pas pu éviter la légitimation de l'idée selon laquelle les redevances des agences de l'eau devaient être votées par le Parlement. Et, malheureusement, la Commission européenne en a déduit que les aides versées par ces agences étaient des aides d'État qui devaient être soumises aux contraintes de plafonnement au nom de l'égalité des acteurs économiques des pays membres de l'Union devant la concurrence. Une petite enquête réalisée chez les pays voisins aboutit à constater que la France fait exception : dans la Ruhr, les redevances payées ne sont rendues ni aux industriels ni aux villes, car ce sont les *Genossenschaften* qui font les investissements à leur place ; et, de plus, selon leur interprétation du principe de subsidiarité, ce ne sont pas des établissements relevant de l'État, ni même du *Land*, mais des institutions qui sont la propriété de leurs usagers... C'était aussi le cas en France, dans le projet initial de Chéret et du Sénateur Lalloy, mais nos élus et notre administration prétendent ne pas pouvoir accepter que le principe de subsidiarité puisse s'appliquer à ce qu'ils considèrent comme des impôts.

On en vient logiquement au contenu de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), qui, en fait, avait été préparée sous le gouvernement de gauche plurielle, mais n'avait pas pu être votée avant la défaite de cette coalition, en 2002. Après avoir à plusieurs reprises⁽⁹⁾ tenu (ou entendu) des discours sur la nécessité de protéger le budget des agences d'une intégration dans le budget de l'État *via* le vote annuel des lois de finances par le Parlement, notamment en mobilisant la charte de l'environnement⁽¹⁰⁾, les élus de la nation, se sont finalement rangés à l'avis du Conseil constitutionnel de 1982, en décidant de voter les redevances, chaque année. Cela a permis de remplacer les redevances pour « pollution » et pour « prélèvement-consommation », par un ensemble, plus complexe, de 8 redevances, ce qui *a priori* n'allait guère dans le sens d'une réduction de l'opacité qui était reprochée au précédent système. Les députés se sont certes engagés à ne pas toucher au budget quinquennal du programme en cours, mais le gouvernement élu en 2012 ne s'est nullement senti engagé par ces promesses, et ce qui devait arriver arriva : le ministère des Finances décida un prélèvement de 10 % sur le produit des redevances au nom de la maîtrise des dépenses de l'État. Et le fonctionnement de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), transformé en Agence française de la biodiversité par la loi du même nom, est lui aussi assuré par un prélèvement sur le budget des agences. Quant à la prévention des inondations, là encore, après avoir affirmé durant des décennies que les agences ne pouvaient pas la financer, puisqu'elles ne percevaient pas les redevances correspondantes sur les faits générateurs de débordements, on va bien finir par leur demander d'intervenir *via* la mise en œuvre de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (Gemapi), le fonds Barnier étant tout à fait insuffisant pour couvrir les besoins des Programmes d'action de prévention des inondations (Papi). Mais, si nous ne nous abusons pas, dans les factures d'eau, les usagers domestiques ne sont pas censés payer pour la pluie !...

Une incohérence corrigible ?

En conclusion, il faut revenir à la question qui se posait déjà dans les années 1960 : les redevances des agences sont-elles la contrepartie d'un service rendu ? C'est le choix qui avait été fait au départ, en épousant la logique économique qui gouverne les services publics à caractère industriel et commercial, et malgré le fait que les agences aient été créées sous la forme d'EPA⁽¹¹⁾. En Allemagne, les redevances pollution (*Abwasserabgaben*) sont payées par

(8) Voir LAIGNEAU P. (2014), ainsi que le tome II de son livre sur le Syndicat national de l'environnement, à paraître en creative commons et édité par le syndicat SNE-FSU.

(9) Voir, en particulier, le discours très clair du rapporteur B. Sido au Sénat en 2005 : <http://www.senat.fr/seances/s200504/s20050405/s20050405001.html#section26>

(10) Adoptée en 2004 et insérée dans la Constitution lors de sa modification en 2005.

(11) Avec d'ailleurs, pour conséquence, que les dépenses des agences sont contrôlées a priori par un contrôleur financier, alors que pour les EPIC, le contrôle est réalisé a posteriori.

les villes aux *Länder*, libre à elles de les répercuter ensuite sur les consommateurs ou sur les citoyens, et d'assumer leur décision.

Pour sortir de l'imbroglie actuel, nous suggérons de repartir de l'avis du Conseil d'État de 1967 préconisant la création d'une catégorie à part pour la parafiscalité de l'eau (et, potentiellement, pour toutes les ressources naturelles renouvelables)⁽¹²⁾ ; et cette création prendrait un nouveau sens, celui de la catégorie de « gestion des biens communs », qui a été légitimée par divers travaux d'économie institutionnelle, lesquels appellent à la création d'institutions appropriées, comme le sont justement les comités de bassin, les Commissions locales de l'eau (CLE), les comités de contrats de rivière, etc.

Donc, il faut simplement remettre en cause la partition de la parafiscalité telle qu'opérée par Michel Debré, en 1959 : pourquoi n'y aurait-il que deux catégories, à savoir la redevance pour service rendu, qui renvoie à l'économie de marché, et l'impôt, qui est l'apanage du ministère des Finances et du Parlement ? La solution serait évidemment de modifier (enfin !) l'article 34 de la Constitution, pour laisser, par exception au régime général, la fixation de la parafiscalité des ressources naturelles à des instances dites communautaires et subsidiaires, par exemple, les comités de bassin. Tout en conservant, bien sûr, la tutelle de l'État démocratique qui est le nôtre sur ces instances.

Mais modifier l'article 34, simplement pour « une histoire de parafiscalité », nous dit-on souvent du côté des élus, « ce n'est pas possible », « c'est ridicule », « on a autre chose à faire », etc. Nous leur répondons, sereinement, que si la nouvelle mode est de tenir un discours selon lequel l'eau serait un bien commun, il faudrait alors juste comprendre que son application nécessite l'adoption d'un dispositif institutionnel approprié. Il s'agit là de quelque chose de très important, voire d'essentiel, si l'on veut pouvoir répondre aux enjeux de la modernisation des politiques environnementales.

Bibliographie

CGP (Commissariat général au Plan) (1997), *Évaluation du dispositif des agences de l'eau*, Paris, La Documentation Française.

GODARD O. (2016), *Environnement et Développement durable, une approche méta-économique*, Louvain-la-Neuve, De Boeck, 494 p. (voir pp. 293 sqq.).

GRÉMION P. (1976), *Le Pouvoir périphérique, bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil.

KNEESE A. V. & BOWER B. T. (1968), *Managing Water Quality, Economics Technology Institutions*, Johns Hopkins Press.

LAIGNEAU P. (2014), *Tristes eaux françaises*, Tome I – *Regarder l'histoire des agences et comités de bassin en France depuis les tropiques*, thèse réalisée sous la cotutelle de l'Université fédérale du Rio Grande do Sul et d'AgroParistech.

LASCOURMES P. (1995), *L'Écopouvoir, environnement et politiques*, Paris, La Découverte.

OSTROM E. (1990), *Governing the Commons, The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.

(12) Lors d'une présentation du rapport du Conseil d'État, « L'eau et son droit », au Cercle français de l'eau, il a été demandé au rapporteur Tiberghien, pourquoi le Conseil d'État n'avait pas réaffirmé son ancien avis. Il a répondu que la juridiction à laquelle il appartenait devait se plier aux décisions du Conseil constitutionnel. On doit en conclure qu'il faut modifier la Constitution. Comme dit le sage chinois : « Si tu n'aimes pas qu'une règle te tape sur la tête, déplace la règle... »