



## Les Jeudis du pS-Eau N°8

Organisé en partenariat avec l'ONEMA

# « Sens et enjeu des redevances et des comités de bassin: théories et pratiques »

Rencontre avec Bernard Barraqué

**Judi 22 janvier 2015**

Au Café Le Peletier, à Paris

Nouveau rendez-vous proposé par le programme Solidarité Eau, les **Jeudis du pS-Eau** sont des moments conviviaux pour échanger, discuter, confronter les points de vue, ou tout simplement se rencontrer! Nous abordons ensemble des sujets transversaux, parfois polémiques, les sujets qui vous intéressent et qui font l'actualité du secteur de la solidarité pour l'eau et l'assainissement.

# « Sens et enjeu des redevances et des comités de bassin: théories et pratiques »

## Notre invité :

**Bernard Barraqué**, Directeur de recherche CNRS au CIRED – HDR, expert sur la gestion des ressources en eau et les politiques de l'eau



*« Dans un premier temps, il faut camper le paysage institutionnel, économique et juridique de la création des redevances : on y trouve des clés pour comprendre le débat de 40 ans autour de la légitimité des agences de l'eau, qui est monté malheureusement jusqu'au conseil constitutionnel. Il part de l'opposition créée dans la parafiscalité au début de la Ve république entre 'service rendu' et 'impositions de toute nature'. Cette dichotomisation s'associe à celle du recouvrement en tant que tarif ou que taxe, mais aussi au débat peu connu sur le sens de la redevance : outil incitatif pour changer les pratiques des usagers, ou moyen de financement des investissements ? Pour aller encore plus loin, on montrera comment les limites de la constitution en vigueur portent sur la place de la démocratie participative par rapport à celle basée sur la représentation au suffrage universel.*

*Ensuite, on prendra l'exemple des agences de l'eau en France, mais en repartant des Wateringues hollandaises et des Genossenschaften de la Ruhr : communautés historiques de drainage entre familles d'un côté, et de l'autre, institutions contemporaines, d'emblée supra locales, réunissant des acteurs économiques et des collectivités publiques (mais pas des citoyens). Ici d'ailleurs, la présentation prendra la suite de la matinée du Cercle Français de l'Eau du 15 Janvier à l'Assemblée Nationale où incidemment les deux modèles de gestion subsidiaire et communautaires des pays voisins seront discutés. On reviendra sur le projet que les pionniers en ont tiré, et on discutera de la façon dont les hésitations des élus et l'hostilité de Bercy ont conduit à une situation parfois surréaliste.*

*On pourra évoquer ensuite un parallèle avec le Brésil où de fait, on parle beaucoup plus de démocratie participative même au niveau du budget, qu'on ne le pratique vraiment. Cela fait penser à l'expérience des Comités consultatifs de services publics chez nous ... »*



**Jeudis du PSEau, 22 Janvier 2015**

**Sens et enjeu des redevances et des comités  
De bassin : théories et pratiques**

**Bernard Barraqué  
DR CNRS émérite**



# **Economie, droit, régimes institutionnels**

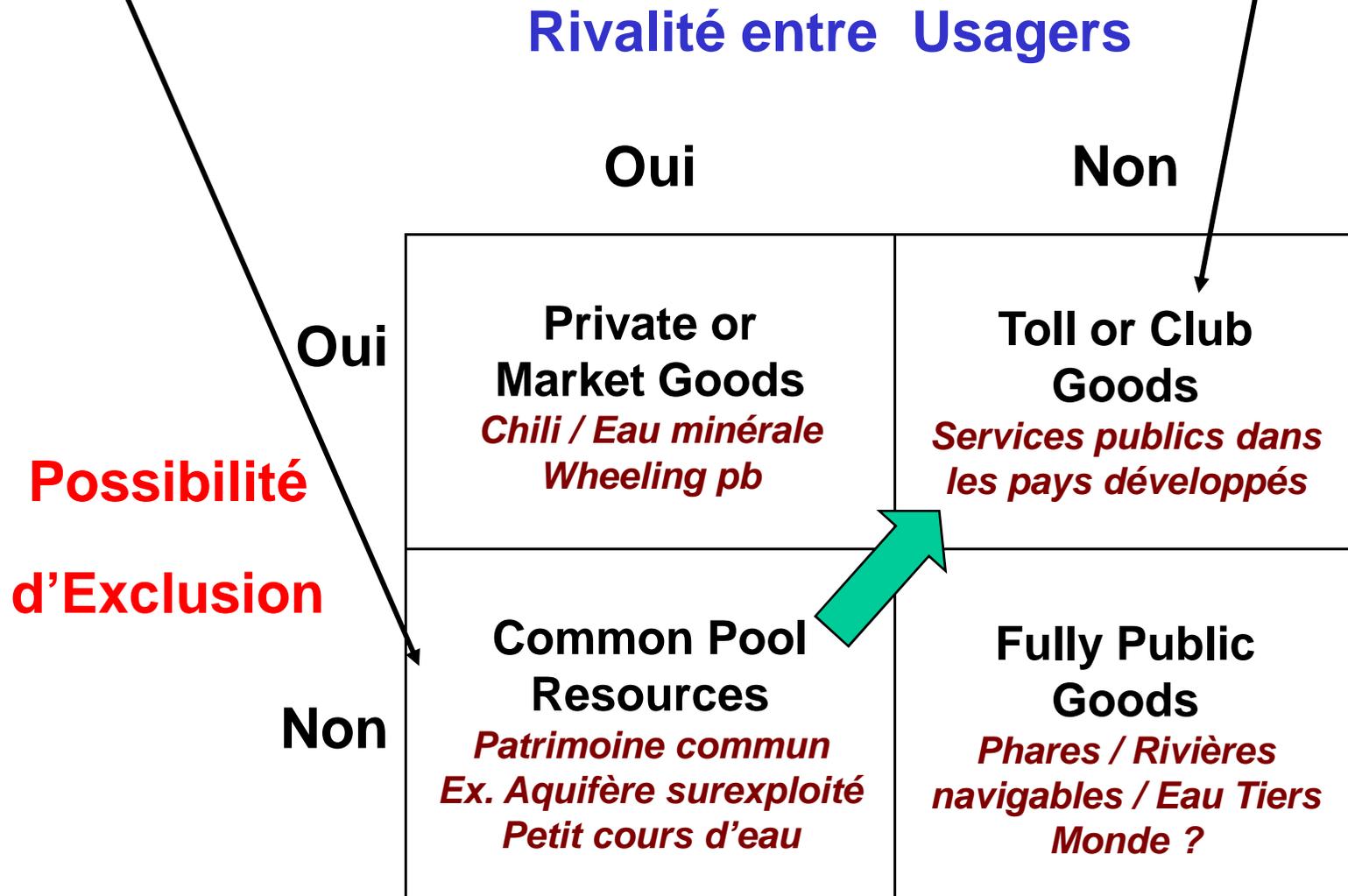
## L'eau comme bien public 'impur' (d'après P. Samuelson & V. & E. Ostrom)

### Rivalité entre Usagers

		Oui	Non
Possibilité d'Exclusion	Oui	<p><b>Private or Market Goods</b> <i>Chili / Eau minérale Wheeling pb</i></p>	<p><b>Toll or Club Goods</b> <i>Services publics dans les pays développés</i></p>
	Non	<p><b>Common Pool Resources</b> <i>Patrimoine commun Ex. Aquifère surexploité Petit cours d'eau</i></p>	<p><b>Fully Public Goods</b> <i>Phares / Rivières navigables / Eau Tiers Monde ?</i></p>

## L'eau comme bien public 'impur'

1- CPR  $\Leftrightarrow$  Il y en a deux sortes bien différentes  $\Rightarrow$  2- SPEA





## Quel est le sens de l'art. 1 de la loi de 1992 : « l'eau fait partie du patrimoine commun de la Nation » ?

- Terme dû aux juristes de la SFDE
- Traduit l'anglais *Common Property* => correspond aux CPR
- On peut le comprendre en reprenant l'histoire comparée des systèmes juridiques
- Et en cherchant une survivance du droit « coutumier-communautaire » dans les plis du droit positif contemporain
- Aujourd'hui encore, 10% du territoire français sont des biens communaux
- Et tous les petits cours d'eau sont le bien commun des riverains



## Histoire résumée du droit de l'eau en Europe

- Dans le passé droit coutumier communautaire: bien commun
- Seul l'Empire Romain ajoute eaux publiques & privées
- Moyen Âge : droit des seigneurs (abus) / droit commun (usage)
- Révolution française: Code civil, abolition des coutumes
- Tentation libérale XIXe siècle : eaux publiques ou privées
- Exception anglaise: *Riparian rights & Equity rules*
- Environnement, retour du coutumier-communautaire, la règle d'usage avant l'appropriation
- La tension Etat-propriété remplacée par la tension Etat-communauté (de bassin)



## Le Code rural et les petits cours d'eau: 90 ans de débats

- Les ingénieurs des Ponts sont pour la domanialisation
- Les Eaux et Forêts plutôt pour l'appropriation privée
- Nadault de Buffon s'oppose vigoureusement à celle-ci
- Il est même contre l'appropriation du lit et des berges
- Mais il laisserait les arbitrages aux collectivités locales
- La loi de 1898 ne le suit que partiellement : **Le cours d'eau devient la chose commune des riverains, mais le lit (1/2) et les berges restent propriété privée**



## La notion de Régime Institutionnel de Ressources

- Cadre institutionnel qui contraint les usagers des ressources naturelles à certaines attitudes et fait évoluer leur répartition
- Approche développée par des collègues suisses: Knoepfel, Varone, Reynard, Kissling-Näf, Nahrath, etc.
- Reprise par des Belges (Cornut et Aubin) et des Néerlandais (Bressers et Kuks)
- Combine deux types de règles: les droits de l'eau (propriété, disposition et usage) et les politiques d'exploitation et de protection
- Permet une présentation synthétique des politiques et des styles nationaux de gestion des rivalités pour l'eau

## Deux éléments constitutifs des régimes

- Les ‘droits de propriété’ sur la ressource :
  - Droits de propriété formelle
  - Droits de disposition
  - Droits d’usage simple
- (correspondent à une appropriation initiale)
- Les politiques publiques d’exploitation et de protection
  - Objectifs
  - Modèle des causes et effets
  - Groupes cibles
  - Mise en Œuvre (arrangements)
  - Résultats, bénéfices finaux
- (expriment la dynamique des rivalités par l’intervention publique)



# Intégration de la Gestion des Ressources en Eau: la Confrontation État - Communauté

## Pays centralisés

- Ont adopté la gestion par bassin
- **Espagne:** Confederaciones Hidrograficas & Comunidades de Usuarios de Acuíferos;  
**France:** Agences de l'eau, Sage, mais Etat = police
- **Angleterre & Galles:** RWA puis NRA puis Environment Agency; WSCplc; Catchment plans, LEAPs

**Droit  
romain**

**Coutumes  
germaniques**

## Pays subsidiaires

- Ont plutôt choisi la Région administrative
- **Italie:** Regioni, Province & Città mais Autorità di bacino & ATO en Consorzi Idrici; **Portugal:** 5 régions administratives et 300 communes, 15 plans de bassins
- **Allemagne:** Länder & LAWA, sauf Ruhr Genossenschaften;  
**Pays-Bas & Belgique:** provinces et Waterschappen

## Pays-Bas: La tradition des Wateringues (*Waterschappen*)

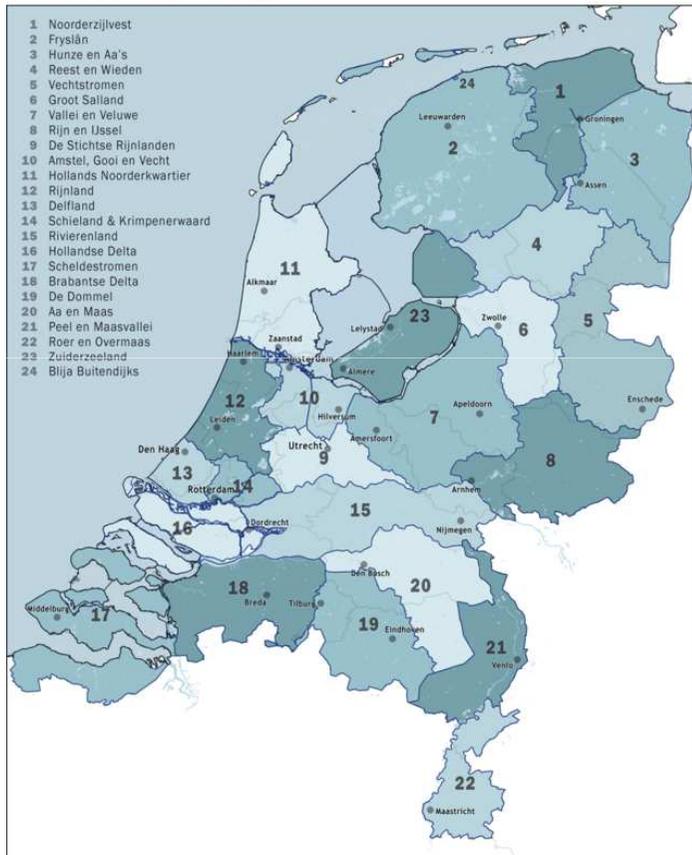


- Communautés de digues (et de canaux) pour protection contre les inondations
- A partir du 12<sup>ème</sup> siècle, les moulins à vent permettent de drainer les polders
- Depuis la Guerre, traitement des eaux usées des villes, et parfois gestion du milieu aquatique. Principe *Stake-pay-say*
- Représentation qualitative des usagers selon les tâches. Paiement des charges = taxe par ménage (2,5/1 personne)

## Concentration : de 2600 à 23 depuis la Guerre

### WATERBEHEER 24 Waterschappen

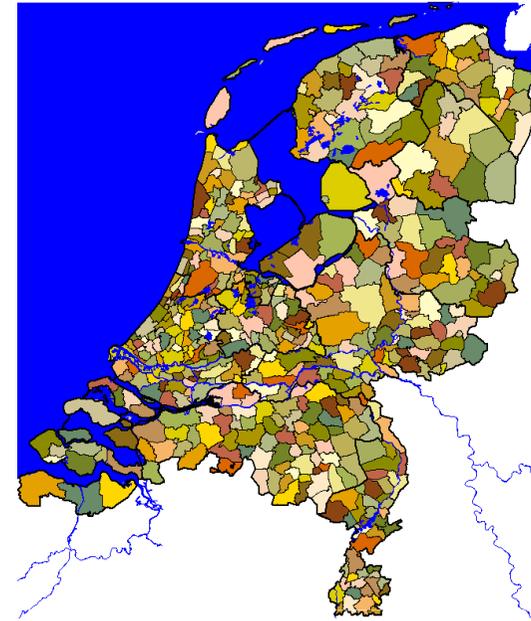
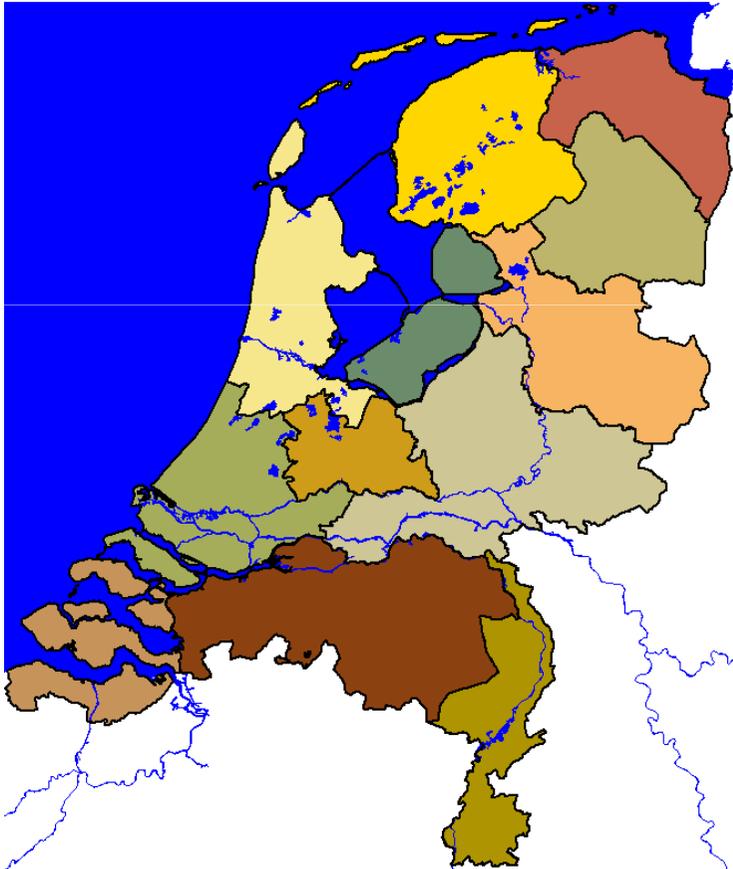
2014



- Très forte concentration liée à la technicisation des tâches
- Mais constitutionnalisation dans leur régime communautaire
- Résistent aux projets de fusion avec les 12 Provinces
- Ne font ni la distribution d'eau (10 SPL) ni l'assainissement (400 communes, pas représentées dans les boards des wateringues)
- Rôle accru avec la Directive Inondations (2007/60)



# 12 Provinces, 480 communes, 10 Waterleidingbedrijven



## Allemagne > Rhénanie du nord Westphalie > Ruhr



## La Ruhr : 3 rivières, 4 Genossenschaften

Spécialisation  
des 3 rivières :

Emscher au centre :  
évacuation eaux  
usées

Ruhr au Sud :  
Usages nobles donc  
barrages réservoirs  
et stations d'épurat.

Lippe au nord : autres  
usages *mais*  
*de la partie du BV qui est*  
*dans la région administr.*





## Comparaison Waterschappen - Genossenschaften

- **Les premières** étaient historiquement des petites communautés 'ostromiennes' réunissant des fermiers et parfois des bateliers
- Elles sont devenues nettement plus grandes que les communes, presque à l'échelle des provinces, et sont maintenant des établissements de l'Etat (comme nos agences de l'eau)
- Mais les citoyens ne vont pas voter pour élire leurs représentants, alors que l'articulation avec les communes est insuffisante
- **Les secondes** sont établies selon le principe de subsidiarité, directement à l'échelle régionale: les représentants sont les élus (qui payent), les industriels, les ONG, mais pas les citoyens.
- Dans les deux cas, le principe = gestion équitable de bien commun



## Typologie rapide des systèmes administratifs

(Subsidiarité =  
décentralisation  
+ coopération entre  
entités différentes)  
équité ≠ égalité

**Droit romain**

**Coutumes  
germaniques**

**Centralisé**

**Espagne  
Portugal**

**Angleterre**

**Subsidaire**

**Italie**

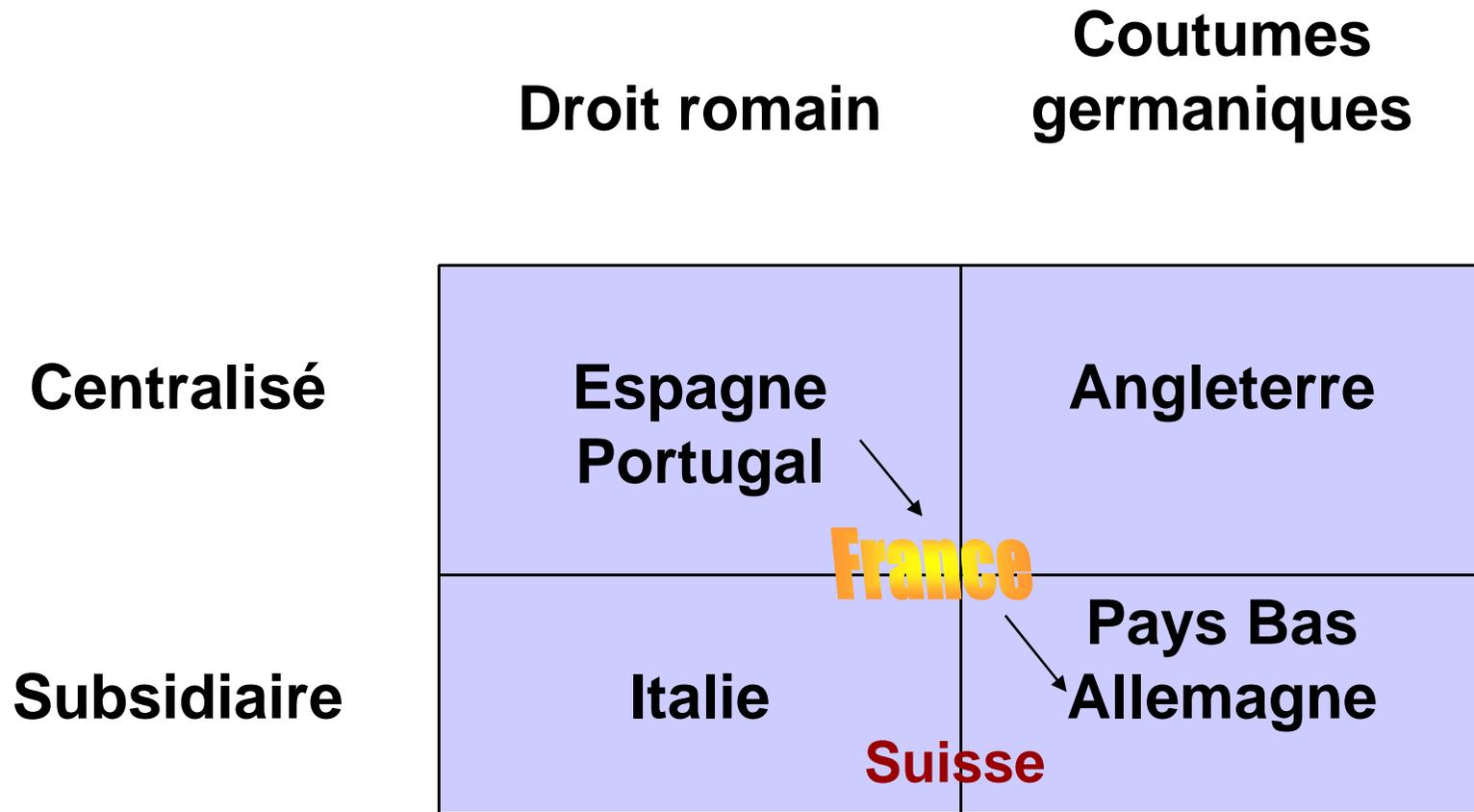
**Pays Bas  
Allemagne**



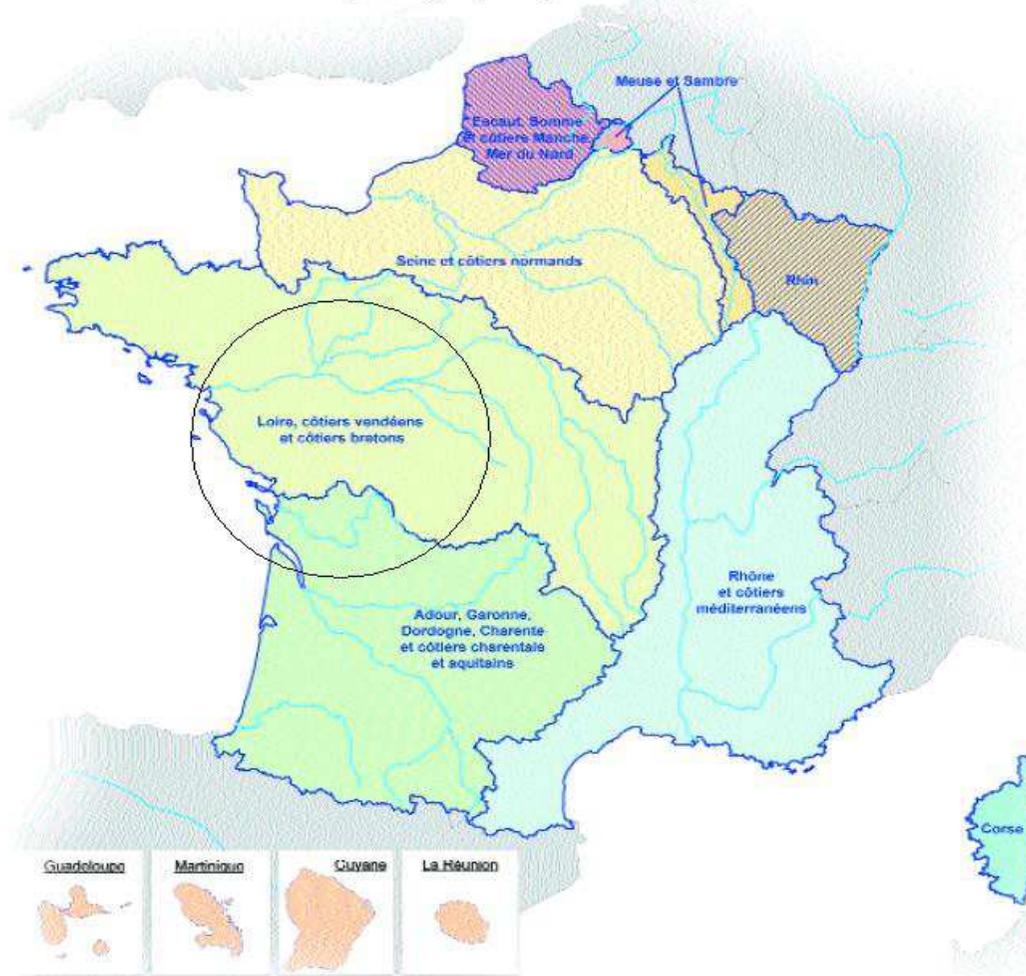
# Les agences de l'eau



# La France devrait être avec l'Espagne, mais elle a créé les Agences de l'eau



## Les districts hydrographiques français



-  Agence de l'Eau
-  Limite de district hydrographique français
-  Rhin Nom de district hydrographique
-  District international
-  principaux cours d'eau

Ministère de l'Écologie, janvier 2003

## Les 6 Agences de l'eau

**créées en 1964 : des institutions typiquement inscrites dans le principe de subsidiarité, mais aux pouvoirs limités, et pourtant déjà considérées comme inconstitutionnelles !**



## les Agences de l'eau sont des institutions partiellement subsidiaires

- Créées dans le cadre de la réforme régionale de 1963 : 21 régions avec des conseils composés des « forces vives » (pas élus suffr.)
- Sont les exécutifs des comités de bassin, composés de façon qualitative: aujourd'hui, 1/3 élus, 1/3 usagers industriels, 1/6 Etat, 1/6 usagers associatifs + scientifiques + personnel
- Les CB votent des programmes quinquennaux, puis les taxes sur les prélèvements et les rejets polluants, pour aider à 30-40% la réalisation des programmes des industriels et des EPCI ou CG
- Pas de pouvoir de police, ni « maîtrise d'ouvrage », mais prélèvent des « impôts affectés »



## les Agences de l'eau sont des institutions partiellement subsidiaires

- Créées dans le cadre de la réforme régionale de 1963 : 21 régions avec des conseils composés des « forces vives » (pas élus suffr.)
- Sont les exécutifs des comités de bassin, composés de façon qualitative: 1/3 élus, 1/3 usagers industriels, 1/6 Etat, 1/6 usagers associatifs + scientifiques + personnel
- Les CB votent des programmes quinquennaux, puis les taxes sur les prélèvements et les rejets polluants, pour aider à 30-40% la réalisation des programmes
- Pas de pouvoir de police, ni « maîtrise d'ouvrage », mais prélèvent des « impôts affectés » : **non-conforme à la constitution (art. 34)**



## Une situation en porte-à-faux

- Les ingénieurs des corps concernés par l'eau: contre les agences, craignant une concurrence dans les travaux publics
- Les élus locaux aussi, craignant d'être contraints à investir dans l'amélioration des services publics. Font payer les usagers domest.
- Ensemble ils s'entendent pour empêcher que les agences aient un pouvoir de police et la maîtrise d'ouvrage (pas comme Pays-Bas-Ruhr)
- Mais diminution du rôle de l'Etat (subventions aux collectivités) qui se fait remplacer par les agences, rendant le système plus opaque
- Perversité du système: l'Etat (via les journalistes) peut rendre les agences responsables des échecs des politiques qu'il leur a imposé de conduire sans leur donner la légitimité de le faire
- Exemple: redevances d'EDF, coefficient de collecte, PMPOA ...

## Analyse plus théorique

- L'hostilité des ingénieurs de l'administration et des élus peut être analysée par l'approche dite de la **régulation croisée**
- Dans le 'système du pouvoir périphérique', le Préfet et les Notables s'entendent secrètement pour un compromis entre la modernisation voulue par l'Etat et la défense du territoire voulue par les notables
- C'est ce système que le gouvernement veut remplacer par le débat public plus transparent des conseils régionaux, et aller vers **l'institutionnalisation de l'action collective (Duran & Thoenig)**
- A ce moment la réforme régionale échoue, mais les agences de l'eau réussissent à durer, à cause de la **nature de bien commun** de la ressource, sans que ce soit reconnu politiquement



## L'antagonisme réglé Etat-Propriété

- Jacobinisme : Etat au dessus des citoyens mais Propriété bien défendue => libéralisme et Etat / Marché
- Rêve du Code civil: tous les biens sont soit publics soit privés ; échec de ce projet dans le domaine de l'eau: petits cours d'eau biens communs
- La loi de 1898 prévoyait pour chacun un comité d'usagers, mais déjà ces derniers préféraient l'arbitrage de leurs rivalités par les préfets
- Sauf dans le cas des marais (Dombes, Marais poitevin etc.); puis l'idée refait surface grâce à l'expérience des Agences de l'eau et de la conférence de Stockholm (influence USA, SE, NL, DE ...)



# Une parafiscalité sans biens communs

Application par Michel Debré (1959) du partage public-privé  
à la parafiscalité : **service rendu** ou **non** ?

## Oui

Logique d'intervention économique  
De l'Etat => commercial

Pas de contrôle parlementaire

EPIC

Conflits arbitrés par  
les tribunaux civils

## Non

Logique des 'impositions  
De toute nature'

Contrôle annuel du parlement

EPA

Conflits arbitrés par  
Les tribunaux administratifs

**Les redevances des agences de l'eau ne rentrent pas bien  
dans une des deux catégories (Conseil d'Etat, 1967)**



## L'imbroglie juridique et la crise des agences

- Refus des maires de payer les redevances => payées dans les factures d'eau par les usagers (contre-valeur en 1974)
- Donc redevances = service rendu et agences devraient être EPIC
- Mais agences = EPA. Puis le Conseil constitutionnel dit 'redevances = impôts' (1983), donc non-conforme à l'art. 34
- Or l'Etat et le Parlement ont préféré attaquer les agences plutôt que de sortir les redevances des agences de l'eau des factures d'eau (cf. Thèse de P. Laigneau)
- Ma position: il fallait constitutionnaliser les redevances en tant que parafiscalité de bien commun. Cf. interview de R. Suzanne
- Et les redevances devraient être payées par les collectivités en tant que pollueurs finaux (comme dans la Ruhr)



## La controverse des Agences de l'eau

- Certains économistes leur reprochent de s'éloigner du principe pollueur-payeur, au profit de la mutualisation, considérée comme inefficace, car sans responsabilisation individuelle
- Certains écologistes voudraient plus de police, et trouvent le PPP injuste pour les usagers domestiques
- Mais on compare ce que les usagers domestiques payent (85%) à leur prélèvement d'eau (15%) en oubliant les rejets polluants
- Les redevances payées par les usagers domestiques aident leurs élus à investir dans l'assainissement et l'épuration
- L'approche solidaire par bassin est supérieure à l'approche libérale de responsabilisation individuelle (Coase, Ostrom?)

## Globalement, les recettes correspondent assez bien aux dépenses, malgré la complexification

exemple de l'année 2000

### Dépenses

(en millions d'Euros)

### Recettes

- Ressource et milieux: **231**
- Collectivités locales: **1.069**
- Industries non raccord.: **191**
- Agriculteurs (PMPOA): **72**
- Mesures, contrôles: **49**
- Fonctionnt agences: **118**
- **Total:** **1.730**
- Fonds de solidarité eau: **76**

- Remboursements: **354**
- Usagers domestiques: **1.346**
- Industries non raccord.: **196**
- Agriculteurs: **15**
- **Total:** **1.911**
- Reste (augment. Fonds roulement & provisions): **105**



## **En longue durée, les 2 grandes catégories d'usagers « retrouvent » leurs « placements »**

- Les agriculteurs reçoivent quatre à cinq fois plus qu'ils ne payent, mais c'est sur de faibles montants.
- Les industriels payent et reçoivent autant, mais sur la base du différentiel entre pollution brute et pollution déjà épurée
- Les usagers domestiques payent toujours sur la base de la pollution brute, et c'est leurs élus qui reçoivent les primes et les aides. Si on réduit les redevances, on réduira les aides
- Or justement, cette année là, on a manqué de projets des collectivités locales: peur d'augmenter le prix de l'eau?
- Le remboursement des prêts génère d'importantes sommes qui peuvent être utilisées à diversifier l'action (et au FNSE...)



## Mais, le système n 'est pas assez tourné vers la gestion intégrée

- Les agences ont été placées dans le rôle de financeurs passifs de projets ponctuels
- L 'industrie de l'eau est historiquement héritière du génie civil et sanitaire plus que du génie de l'environnement
- Il faudrait financer mieux et davantage le fonctionnement (aujourd'hui c'est surtout l'investissement), et des médiateurs
- Certaines agences encouragent financièrement la gestion intégrée: les contrats (1981) et les SAGE (1992)
- Mais on ne fait pas encore assez de gestion intégrée, ni de gestion par la demande des ressources en eau (Qual. /Quant.)



## La subsidiarité et la souveraineté: quels outils de politique décentralise-t-on?

- Différence entre institutions et organisations (souveraineté contre efficacité): capacité de contraindre les membres.
- **Outil réglementaire**: l'institution peut-elle faire sa propre loi et/ou dispose-t-elle de pouvoirs de police?
- **Outil fiscal/économique**: peut-elle faire payer des taxes et/ou des redevances, a-t-elle la maîtrise de son budget?
- **Outil de planification**: peut-elle faire des plans, les mettre en œuvre? A-t-elle la maîtrise d'ouvrage?
- Subsidiarité et approche communautaire : quelle place pour la Démocratie participative / Démocratie représentative.



## Retour sur les Agences de l'eau

- Elles ont été créées pour compléter le système des autorisations de prélèvement et de rejet avec un dispositif d'incitation économique et de financement, avec PPP mutualisé
- Ce dispositif fonctionne avec des normes **d'émission** : on paye en fonction des volumes d'eau prélevés/consommés et des volumes de polluants rejetés. L'aide va à des investissements techniques
- Les normes sont les mêmes pour tous, mais il y a quand même des zonages spécifiques plus sévères ou moins (comme dans les Directives de 1991, DERU et DNA)
- Désormais il faut que les agences se tournent clairement vers les normes **d'immission** : gestion intégrée donc participative, **et plus seulement des financements passifs d'investissements publics ...**



## Les nouvelles redevances créées par la LEMA

- Redevance prélèvement maintenue, adaptée
- Redevance pollution domestique: généralisée à tous les habitants
- Redevance modernisation des réseaux de collecte (eaux usées seulement, mais taxe aussi les industriels raccordés)
- Redevance pollution nette d'origine industrielle (modulée géogr.)
- Redevance pollution élevages / pollution diffuse (ex. phyto)
- Redevances pour stockage d'eau en étiage / obstacle cours d'eau
- Redevance protection milieu aquatique (cartes de pêche)
  - Mais pas de redevance pour les départements (ex-FNDAE)



## Conclusion: face à la DCE

- La DCE introduit un grand changement: fait partir la politique de l'eau de la reconquête du milieu aquatique (territoires-immissions) et non plus des émissions (et de la technologie)
- Il n'est pas certain que les nouvelles redevances proposées dans la LEMA facilitent une gestion intégrée et participative, faisant advenir l'eau comme objet de politique (J.P. Le Bourhis)
- Point de départ: la 'double représentation'; quels sont les enjeux et les porteurs d'enjeux?
- Ne faudrait-il pas constitutionnaliser les redevances, tout en les faisant sortir du dualisme 'service rendu' vs 'impositions de toutes natures' ?