

# Les agences de l'eau au Brésil et en France : les défis d'une gestion de l'eau en tant que bien commun à l'échelle des bassins versants

Par Patrick LAIGNEAU

Consultant indépendant en gestion de l'eau

Rosa Maria FORMIGA-JOHNSON

Université d'État de Rio de Janeiro (UERJ)

et Bernard BARRAQUÉ

CNRS, CIRED

La gestion des ressources en eau par bassin a vu le jour au Brésil dans les années 1990, dans le cadre d'un mouvement de démocratisation qui s'est appuyé sur une expérience française alors âgée de vingt-cinq ans. Mais plus que l'hétérogénéité liée au fédéralisme, c'est la logique administrative assez centralisée imposée aux agences de ce pays qui ne leur a pas permis d'atteindre les résultats espérés, comme le constate l'OCDE aujourd'hui. L'article propose une réflexion sur ces processus d'action collective, dans la perspective de la gestion des communs, et revient à partir de cette réflexion sur la crise qui affecte les agences de l'eau en France. Pour conclure, sont suggérées des pistes visant à relégitimer ces organismes, au Brésil comme en France.

**A**u Brésil, la gestion par bassin versant a été adoptée par les États et à l'échelon fédéral, à travers la loi sur l'eau de 1997. Son rapporteur en a rappelé l'inspiration française, dans les termes suivants :

« L'expérience française a consolidé notre conviction sur les avantages de la gestion des ressources en eau par bassin versant, avec une large participation des usagers de l'eau et de la société en général. Nous avons pu vérifier non seulement la viabilité financière du système, mais aussi la possibilité de générer les ressources financières nécessaires à la réalisation des investissements permettant de garantir la disponibilité en eau et d'améliorer sa qualité » (Cedraz, 1996).

Vingt ans plus tard ont été créés dans ce pays plus de deux cents comités de bassin, mais peu d'entre eux bénéficient d'agences de l'eau pour constituer leur organe exécutif. Là où elles existent, les niveaux des redevances ne sont pas à la hauteur des besoins en investissements (OCDE, 2015).

Dans un précédent article (Barraqué et Laigneau, 2017), nous avons présenté les agences françaises comme des institutions de gestion « en biens communs », selon la théorie développée par Elinor Ostrom.

Dans un second article (Laigneau, Formiga-Johnsson et Barraqué, 2018), nous avons utilisé le même référentiel conceptuel des communs pour analyser quelques expériences emblématiques de la gestion de l'eau par bassin versant au Brésil.

Dans cet article, nous cherchons à comprendre pourquoi, selon les cas, les usagers de l'eau regroupés au sein d'un comité de bassin acceptent (ou non) de voter des valeurs de redevances relativement élevées dont ils devront eux-mêmes s'acquitter.

## Des expériences pionnières

En 1984, l'expérience française de la gestion par bassin a été présentée lors d'un séminaire international qui s'est tenu à Brasilia. De nombreux responsables brésiliens ont alors cherché à mettre en place des organismes de bassin dans plusieurs régions de leur pays, dans un moment d'effervescence démocratique et de multiplication de mouvements sociaux organisés, notamment en faveur de l'environnement.

En 1989, à proximité de São Paulo, la mobilisation locale a abouti à la création du Syndicat intercommunal des

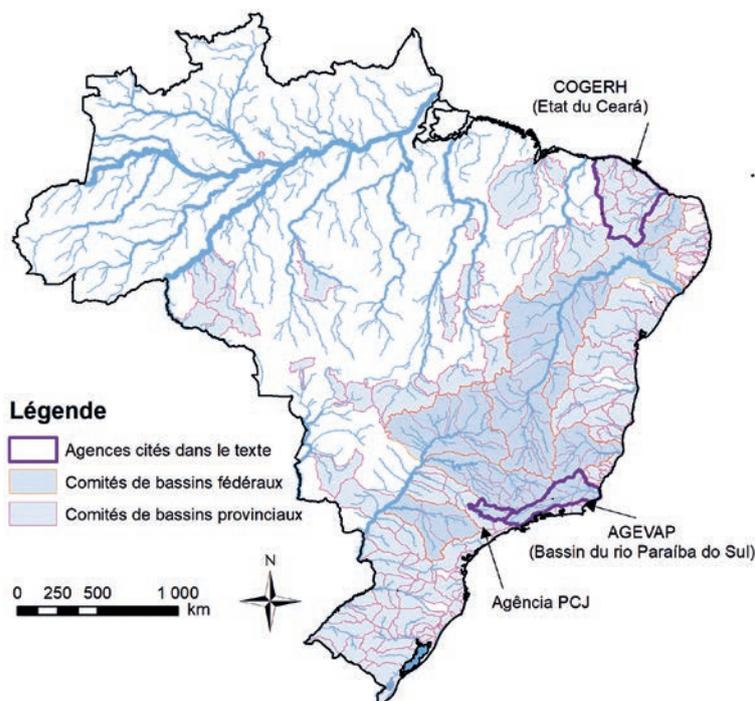


Figure 1 : Localisation au Brésil des comités de bassin et des agences cités dans le texte.

bassins Piracicaba et Capivari pour la reconquête de la qualité des eaux (Formiga-Johnsson, 1998). En 1991, une loi sur l'eau, adoptée par l'État de São Paulo (ESP), a officiellement élargi l'application du projet en créant le Comité de bassin des rivières Piracicaba, Capivari et Jundiá (PCJ), lequel a démarré ses activités deux ans plus tard. Cependant, toutes les tentatives des acteurs locaux visant à doter ce comité d'une agence de l'eau se sont heurtées, pendant plus d'une décennie, aux réticences des responsables politiques de l'ESP quant à permettre son financement par des redevances similaires à celles que perçoivent les agences de l'eau en France. À la fin des années 1990, seules ont pu être mises en place des redevances volontaires, payées au syndicat intercommunal PCJ par les principales communes et quelques entreprises du bassin.

Les résultats concrets de cette première phase se résument à la mise en place de réseaux de mesure et à des actions de sensibilisation auprès des usagers de l'eau. Les contributions volontaires témoignent de l'adhésion des acteurs à la dynamique d'action collective proposée par le comité du PCJ, mais l'absence de redevances officielles et d'agence de bassin témoigne *a contrario* de leur difficulté à obtenir l'institutionnalisation de cette expérience.

### L'Agence nationale de l'eau et les agences déléguées de bassin

La loi fédérale sur l'eau de 1997 a généralisé une politique de gestion de l'eau décentralisée et participative, en prévoyant la création de comités et d'agences de bassins. Puis, en 2000, le gouvernement fédéral a créé une Agence nationale de l'eau (ANA), qui, financée par les redevances du secteur hydroélectrique, a pour mission à la fois de gérer les eaux fédérales (des eaux qui arrosent

plusieurs États fédérés) et de coordonner le système de gestion des eaux dans tout le pays. Dès lors, avec l'appui d'un corps technique compétent et disposant de moyens conséquents, mais centralisés, cette Agence a pu mettre en place des redevances dans quelques bassins fédéraux considérés comme stratégiques, qui se sont accompagnées de l'installation de structures légères et provisoires, les « agences délégataires », en lieu et place des agences de bassin prévues initialement.

Les ingénieurs et économistes de l'ANA ont choisi le bassin du Paraíba do Sul, en partie détourné pour alimenter en eau Rio de Janeiro, pour y mettre en place les premières redevances, conformément à la loi de 1997. À l'inverse de l'expérience française, leur montant n'a pas été dimensionné dans le but de financer un programme d'intervention, mais pour n'impacter que faiblement les usagers de l'eau. Les redevances assises sur les prélèvements d'eau dans le rio Paraíba do Sul sont perçues par l'ANA et reversées à une « agence déléguée », l'AGEVAP<sup>(1)</sup>, laquelle est chargée de mettre en œuvre des projets dans le bassin considéré. La même logique a prévalu au cours des années suivantes dans le district des rivières PCJ et ailleurs.

Il en est résulté des montants financiers très faibles par rapport à ceux des agences françaises, même à leurs débuts. Les graphiques de la page suivante comparent les redevances et aides financières perçues dans le bassin Seine-Normandie avec celles collectées dans le bassin PCJ, durant les huit premières années de fonctionnement de chacune des agences de bassin. Quarante ans plus tôt, les recettes et dépenses étaient dix fois supérieures dans le cas français<sup>(2)</sup>. Si l'on opère une comparaison par rapport aux valeurs actuelles des redevances en France, la différence est supérieure à un facteur de 1 à 100.

### Le modèle « étatisé » du Ceará

À l'autre extrémité du Brésil, dans le Nordeste, des techniciens du Ceará ont fait voter en 1992 une loi créant une agence de l'eau à l'échelle de l'État, la COGERH<sup>(3)</sup>, et prévoyant ultérieurement la création de comités de bassin.

Depuis 1996, la COGERH prélève une redevance pour service rendu sur les usagers de l'eau brute, laquelle sert à couvrir les coûts de fonctionnement et d'entretien des barrages et des réseaux d'approvisionnement en eau des populations, des industries et des agriculteurs de cette région semi-aride. Le montant annuel des redevances dans l'État du Ceará dépasse actuellement les 40 millions d'euros, soit le double des montants prélevés dans les bassins déjà cités du PCJ et du Paraíba do Sul, pour une population concernée<sup>(4)</sup> et une activité économique largement inférieures.

(1) Association pour la gestion des eaux du bassin hydrographique du rio Paraíba do Sul.

(2) Bien que de taille inférieure au bassin Seine-Normandie, les bassins PCJ alimentent en eau une population d'environ 14 millions d'habitants (dont une partie de la ville de São Paulo), soit une population comparable à celle du bassin Seine-Normandie en 1975.

(3) Compagnie de gestion des ressources en eau de l'État du Ceará.

(4) La population du Ceará est de 8,9 millions d'habitants.

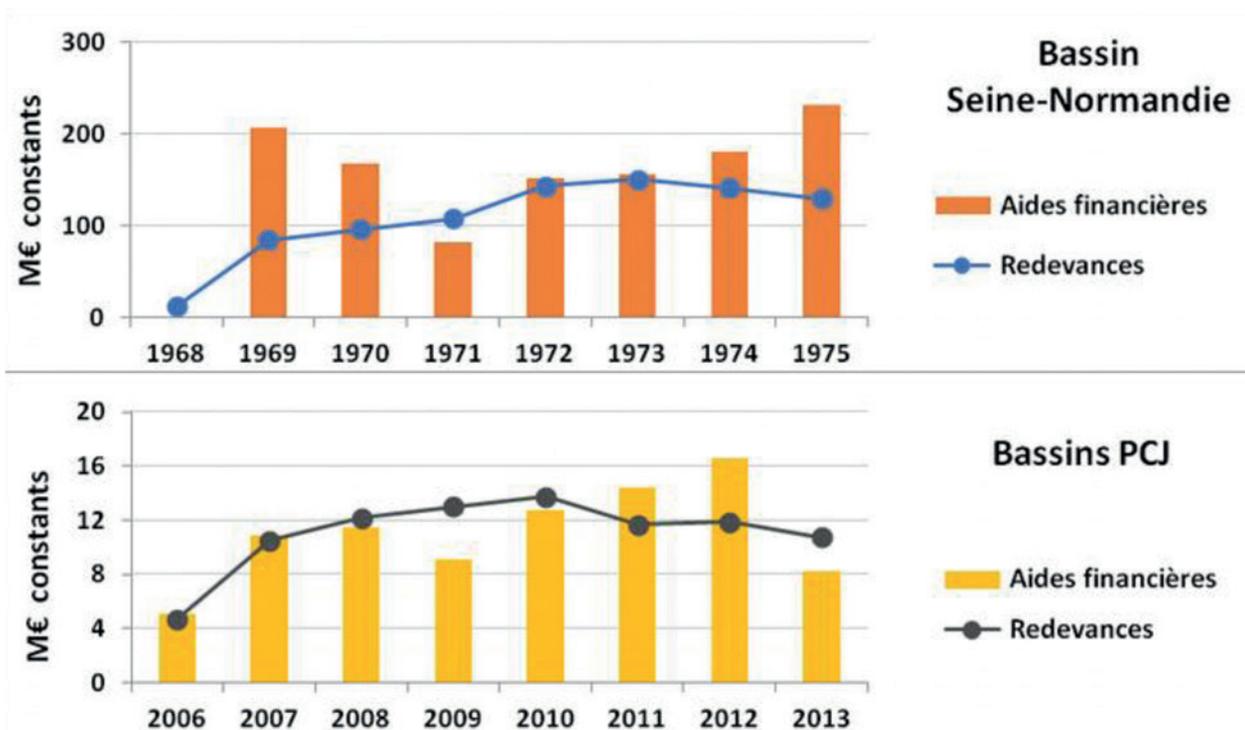


Figure 2 : Redevances et aides financières délibérées par les comités de bassin pendant les huit premières années d'activité des agences de bassin de Seine-Normandie et de PCJ (source : graphiques adaptés à partir de Laigneau, 2014).

La COGERH a mis en place douze comités de bassin ainsi que des dizaines de commissions locales de répartition de l'eau pour gérer collectivement la ressource à l'échelle de chaque barrage ou de tronçons de cours d'eau pérennisés. Disposant d'une importante autonomie au regard de leur mode de fonctionnement, ces structures sont néanmoins placées sous la tutelle des comités de bassin et ne disposent d'aucune compétence en matière de redevances, dont la gestion est centralisée au niveau de l'État.

### Analyse de la gestion de l'eau sous l'angle des communs

Dans un travail couronné par un prix Nobel d'économie, Elinor Ostrom a identifié huit principes de durabilité des institutions de gestion en biens communs (Ostrom, 2010) :

- 1 – Une bonne définition des frontières des ressources et de leurs usagers ;
- 2 – Des règles adaptées aux conditions locales, sociales et environnementales ;
- 3 – L'existence de procédures pour permettre des choix collectifs ;
- 4 – Des mécanismes de contrôle indépendants et responsables ;
- 5 – Des sanctions différenciées et graduelles ;
- 6 – Des mécanismes de résolution des conflits rapides et à moindre coût ;
- 7 – Le respect des règles d'organisation fixées localement par les institutions de niveaux supérieurs ;
- 8 – L'imbrication des institutions locales au sein d'autres, à une plus grande échelle.

Au Brésil comme en France, les agences et comités de bassin correspondent bien aux trois premiers principes

cités ci-dessus : les frontières sont celles d'un bassin versant ; les règles et les procédures permettant de faire des choix collectifs sont définies au sein de comités.

Les trois principes suivants s'y appliquent, mais de manière moins directe. En effet, au Brésil comme en France, c'est l'État qui reste (en général) responsable des mécanismes de contrôle et des sanctions, notamment de l'exercice des pouvoirs de police.

Le septième et le huitième principes méritent une discussion.

### Le statut des redevances

Le septième principe concerne en particulier les redevances. Au Brésil, elles ont le statut juridique de « prix publics », dans la mesure où l'on paie pour utiliser l'eau, laquelle appartient à l'État. Il en résulte des procédures administratives lourdes et contraignantes, par exemple l'impossibilité de financer les opérations de dépollution réalisées par des entreprises privées. Mais, surtout, les fonds doivent obligatoirement transiter par le budget général de l'État, avec le risque qu'une partie soit détournée de leur finalité originelle.

Certains comités, comme celui du Paraíba do Sul, ont inclus dans la formule de calcul des redevances fédérales un coefficient qui annule les montants à payer dans l'hypothèse où les montants perçus au cours de l'année antérieure n'auraient pas été intégralement utilisés pour réaliser des interventions dans le bassin au titre duquel elles ont été perçues.

Ce garde-fou n'existe pas dans le cas des redevances provinciales. C'est ainsi qu'en 2015 et 2016, l'État de Rio de Janeiro a conservé la majeure partie des redevances

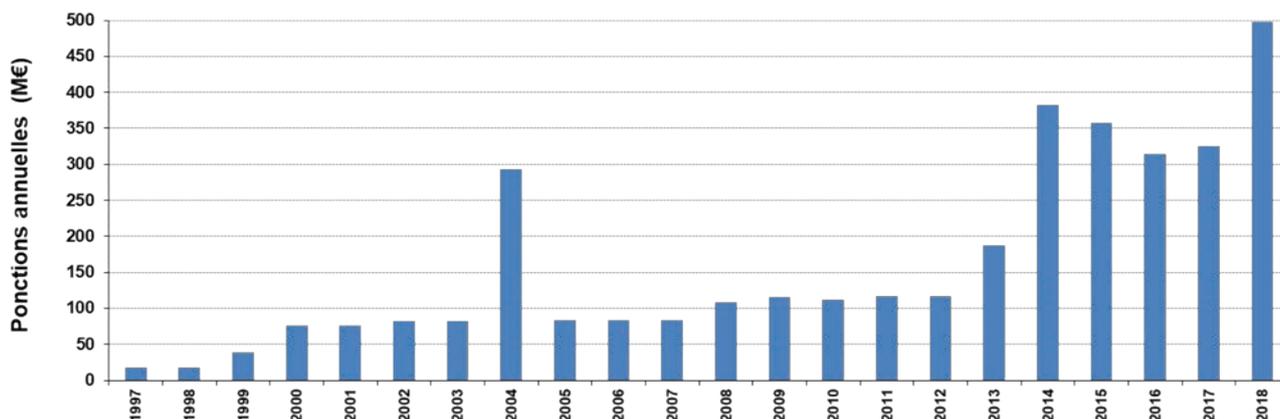


Figure 3 : Ponctions opérées par l'État sur le budget des agences de l'eau en France depuis 1997 (graphique élaboré par les auteurs à partir de données du ministère de l'Économie et des Finances).

perçues pour l'usage de l'eau. Cette rétention a fait l'objet d'une procédure judiciaire, au terme de laquelle l'État a été condamné.

Dans l'exemple du Ceará, l'autonomie financière de la COGERH par rapport au budget de l'État constitue une garantie que le montant total des redevances perçues est bien utilisé dans le domaine de la gestion de l'eau.

En France, ce principe a été globalement respecté durant les trente premières années d'existence des agences, elles bénéficiaient également d'une autonomie financière. Les comités de bassin disposaient eux aussi d'une large autonomie pour déterminer les montants des redevances et le contenu des programmes d'intervention. Mais ce n'est plus le cas depuis 2006 : les redevances sont depuis lors considérées comme des impôts, leurs montants sont donc soumis au vote annuel du Parlement. Cette évolution s'est accompagnée de ponctions croissantes de l'État sur le budget des agences de l'eau (voir la Figure 3 ci-dessus).

Lors de l'adoption de la loi sur l'eau en 1964, les sénateurs n'auraient jamais accepté la création des agences si les redevances n'avaient pas été rattachées à la catégorie « pour services rendus », faisant en sorte qu'elles soient strictement destinées à financer un programme d'inter-

vention à l'échelle du bassin (Laigneau, 2014). C'est bien la confiance des acteurs du bassin dans l'action collective financée par les agences qui a permis leur montée en puissance progressive.

*A contrario*, on peut légitimement se poser la question : jusqu'à quand les usagers de l'eau accepteront-ils de payer, *via* leurs factures d'eau, des redevances qui sont requalifiées en impositions de toute nature, et qui, de fait, financent des politiques qui n'ont plus aucun rapport avec l'eau... ?

### Des échelles géographiques élargies

Les huit principes définis par E. Ostrom s'appliquent principalement à la gestion de ressources partagées à l'échelle locale. La prise en compte d'échelles géographiques plus larges comme les bassins versants a fait l'objet de travaux de recherche postérieurs. Par exemple, Brondizio (2016) étudie les « nouveaux communs » liés à la régulation et au fonctionnement d'écosystèmes, comme ceux régulant la qualité de l'eau, les flux de nutriments ou les inondations. L'auteur renvoie à un texte collectif pour les définir de façon plus précise :

« Le terme "nouveaux communs" est défini comme une mosaïque spatiale impliquant la terre, l'eau, le climat et les niveaux sous-jacents de biodiversité, les fonctions écologiques et les processus qui soutiennent et fournissent les ensembles de services régulateurs et qui maintiennent un approvisionnement durable en biens communs (ressources) pour le bien-être humain. Ce qui englobe la notion de "nouveaux communs" est le caractère particulier des processus et fonctions écologiques qui "transcendent" les frontières sociales, les systèmes de propriété et les juridictions politiques, ayant des implications plus larges pour le bien-être humain et la gouvernance des écosystèmes » (Duraiappah *et al.*, 2014, p. 95).

Une grande partie des comités brésiliens se situe à des échelles comparables à celles des sous-bassins français, où sont mis en place des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) ou des contrats de rivières. Les plus grandes agglomérations sont situées en dehors de ces bassins ; l'alimentation en eau de celles-ci est assurée grâce à des transferts interbassins.

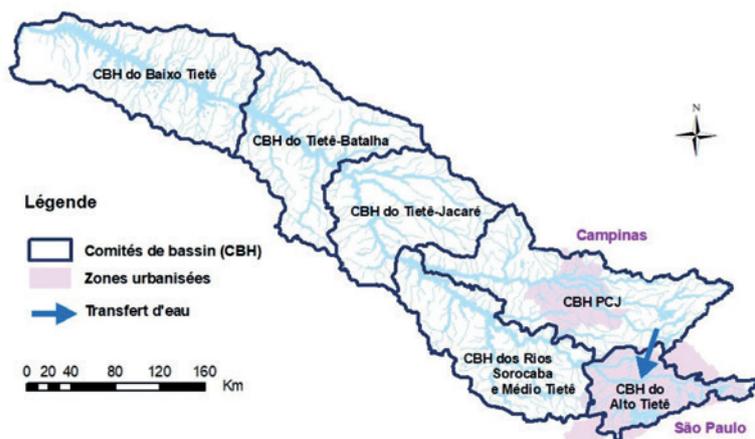


Figure 4 : Localisation des bassins PCJ par rapport à la région métropolitaine de São Paulo (carte adaptée à partir de OCDE, 2015).

Ainsi, l'approvisionnement en eau de la mégapole de São Paulo, qui est localisée dans le bassin Alto Tietê, est réalisé en partie à partir des bassins PCJ, et interfère donc avec les usages de l'eau et l'occupation des sols dans ces bassins. La gouvernance de ces « nouveaux communs » à l'échelle des deux bassins interdépendants précités reste un défi à relever.

En France, les instances de concertation ont été progressivement décentralisées au travers des commissions géographiques des comités de bassin, puis des SAGE. Aujourd'hui, les dynamiques collectives à l'échelle locale, souvent inscrites dans une approche de gestion en commun (Allain, 2012), s'articulent avec une planification à l'échelle des SDAGE, qui est aussi celle des districts hydrographiques de la DCE.

À cette échelle, les agences de l'eau disposent d'une capacité technique et financière qui leur permet d'assurer la cohérence de politiques territoriales multiscales et multithématiques de gestion des « nouveaux communs » environnementaux. On peut penser au financement du recrutement d'animateurs ou de chargés de mission au sein des structures locales (Barreteau *et al.*, 2008), mais aussi aux discussions et négociations menées dans le cadre des comités de bassin et de leurs commissions.

### Les perspectives en matière de recherche

À partir des cas brésiliens et du recul historique dont nous disposons sur les agences de l'eau françaises, nous avons identifié deux facteurs essentiels pour la réussite d'une gestion de l'eau en bien commun à l'échelle des bassins versants.

Le premier est l'existence d'une autonomie financière au niveau du bassin. Elle implique l'octroi d'un statut juridique permettant aux redevances d'échapper à la logique individuelle (service rendu) et à la logique de l'État (impôts de toutes natures) donc, la création d'une nouvelle catégorie de fiscalité propre à la gestion en bien commun.

Le second est l'articulation entre les différentes échelles géographiques, en considérant que la disponibilité en eau dépend d'un ensemble de services écosystémiques et d'usages des sols à l'échelle de vastes territoires. Dans ce domaine, les difficultés rencontrées au Brésil donnent à penser que les agences françaises remplissent déjà des fonctions, encore peu analysées, de gouvernance des « nouveaux communs ».

### Bibliographie

ALLAIN S. (2012), « Négocier l'eau comme un bien commun à travers la planification concertée de bassin », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 20, n°1, pp. 52-65.

BARRAQUÉ B. & LAIGNEAU P. (2017), « Agences de l'eau : rétrospection prospective », *Responsabilité & Environnement*, une série des *Annales des Mines*, n°87, juillet, pp. 114-120.

BARRETEAU O., RICHARD-FERROUDJI A. & GARIN P. (2008), « Des outils et méthodes en appui à la gestion de l'eau par bassin versant », *La Houille blanche, Revue internationale de l'eau*, pp. 48-55.

BRONDIZIO E. (2016), « Biens communs et développement : se confronter aux limites d'une gouvernance à un seul niveau spécifique », 12<sup>ème</sup> Conférence internationale de l'AFD, Paris, 1<sup>er</sup> et 2 décembre, [http://communsetdeveloppement-afd2016.com/uploads/event\\_member/116769/eduardobrondziofr.4.pdf](http://communsetdeveloppement-afd2016.com/uploads/event_member/116769/eduardobrondziofr.4.pdf)

CEDRAZ A. (1996), « Projeto de Lei n°2.249, de 1991: Relatório e voto do relator, Brasília: Câmara dos deputados, Comissão de defesa do consumidor, meio ambiente e minorias », 24 de maio de 1996.

DURAIAPPAH A. *et al.* (2014), "Managing the mismatches to provide ecosystem services for human well-being: a conceptual framework for understanding the New Commons", *Current Opinion in Environmental Sustainability*, vol. 7, pp. 94-100.

FORMIGA-JOHNSON R. M. (1998), « Les eaux brésiliennes : analyse du passage à une gestion intégrée dans l'État de São Paulo », thèse de doctorat en sciences et techniques de l'environnement, Paris, Université de Paris XII.

LAIGNEAU P. (2014), « Tristes águas francesas », thèse en sciences de l'environnement, Paris, Agroparistech.

LAIGNEAU P., FORMIGA-JOHNSON R. M. & BARRAQUÉ B. (2018), « Regards croisés sur les organismes de bassin en France et au Brésil dans la perspective des communs », *Revue internationale des études du développement*, n°235, pp. 201-223.

OCDE (2015), "Water Resources Governance in Brazil", OCDE Publications, Paris.

OSTROM E. (2010), *La Gouvernance des biens communs : pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Bruxelles, Paris, De Boeck.