

Les Agences de l'eau et le contexte de la régionalisation

Créées à l'époque de la Datar, celle de l'aménagement du territoire et des grands projets gaullois, mais aussi quand le mouvement gaullois commence à se confronter à l'épaisseur du « local », les Agences de l'eau, entre modernisation et respect de l'identité régionale sont typiques de cette montée de l'institutionnalisation de l'action collective. Souvent mises en cause pour leur inefficacité elles n'ont jamais eu vocation à remplacer la régulation étatique de type traditionnel par une régulation de type économique, mais de faciliter le respect des règles nouvelles d'environnement. Dans un monde moderne et mondialisé, la légitimité de l'action publique n'est-elle pas liée aussi à l'efficacité de l'action ? Régions et organismes de bassin ne doivent-ils pas jouer un rôle accru ? Une loi récente tend à « recentraliser » la politique de l'eau. Fallait-il le faire ou, au contraire, jouer sur plus de démocratie participative ?

par Bernard BARRAQUÉ, *Directeur de recherche, CNRS, Latts*

Créées par la loi de 1964 et surtout par le décret d'application de 1966, les Agences de l'eau ont commencé à percevoir des redevances en 1970... et elles ont commencé à être attaquées ! Entre temps, il y avait eu mai 68, De Gaulle était parti, et l'enthousiasme de l'aménagement du territoire de la Datar, et d'une planification qu'on rêvait démocratique, commençait à s'essouffler. Peu après, Pierre Grémion finissait avec M. Crozier sa thèse sur la résistance du « pouvoir périphérique » à la régionalisation et, au moment où il publiait son livre, en 1976, le septennat de Valéry Giscard d'Estaing avait commencé et, avec lui, la remise en cause d'une planification nationale qui passait par la régionalisation. Avec leur découpage territorial ne correspondant pas aux limites administratives classiques, et leurs « parlements de l'eau », les agences ont résisté et, mieux, se sont développées. Dès leur naissance, le monde de la gestion rationnelle de l'eau les observait avec intérêt, plus sans doute que les administrations et les élus français eux-mêmes. Parti aux Etats-Unis en 1971 pour y étudier l'aménagement du territoire et l'urbanisme, je découvrais vite le livre culte du mouvement de l'environnement dans le domaine de l'eau : Kneese & Bower, 1968 ; et quelle ne fut pas ma surprise d'y trouver un chapitre sur les Agences de l'eau françaises ! Certes, il y avait d'autres études de cas sur des *interstate compacts* (ou expériences inter-étatiques de gestion des rivières fédérales) aux Etats-Unis, et un chapitre sur les *Genossenschaften* de la Ruhr, déjà vieilles de plus d'un demi-siècle. Mais évoquer le rôle et la structure d'institutions qui n'existaient encore qu'en préfiguration est significatif de l'importance qu'elles revêtaient aux yeux des défenseurs, au niveau mondial, de politiques nouvelles pour traiter des questions inédites. Cela montre aussi à quel point les créateurs des agences s'inspiraient de

modèles validés aux Etats-Unis, notamment celui du fameux « principe pollueur-payeur ».

En réalité, les agences sont nées avant que ce principe ne soit rendu public par l'OCDE, et qu'elles s'inscrivent non seulement dans un mouvement mondial de rationalisation de la gestion de l'eau, mais aussi dans une histoire propre de la régionalisation en France, dont les inspirations étaient multiformes. Et, de fait, les experts qui ont fait naître les agences au Speye (1) à la Datar étaient bel et bien allés étudier la gestion de l'eau en Angleterre, aux Pays-Bas et surtout dans la Ruhr, et pas tellement du côté de la *Tennessee Valley Authority* (TVA) ou du *Bureau of Reclamation*, initiateur de la grande hydraulique dans l'Ouest américain. Avec le recul on voit d'ailleurs bien qu'il ne s'agit pas de la même « époque » : la TVA, comme la Compagnie nationale du Rhône (créée en 1921, mais véritablement lancée en 1934 dans le cadre de la « modernisation de l'Etat ») et les Sociétés d'aménagement régional (Bas-Rhône Languedoc et Coteaux de Gascogne, puis Canal de Provence), correspondent à la gestion *multipurpose*, c'est-à-dire à l'augmentation de l'offre en eau pour tous les types d'usagers, grâce à de grands ouvrages, souvent hydroélectriques, et à des régulations pour la navigation, et des transferts d'eau. Le plus souvent, on réduit ainsi les tensions entre usagers aval, au détriment des populations des hautes vallées et de la nature. L'implication des niveaux de gouvernement centraux ou fédéraux est directe : ne serait-ce que pour abuser de l'eau (au sens propre, *ab-utere* utiliser sans rendre, comme dans le cas du transfert à distance), il faut en faire un bien public étatique. Dans un autre ouvrage de synthèse de l'époque (Teclaff, 1967), on voit bien davantage la contribution de la France à la grande hydraulique, avec l'invention des eaux domaniales sous la monarchie absolue, leur confirmation dans le droit administratif et le Code civil

par Napoléon, et le soutien de l'Etat au développement de l'hydroélectricité, que la création des comités de bassin et des redevances (2).

Pourtant, quand les agences sont créées, déjà, la contestation environnementaliste obtient l'arrêt de certains projets de barrages en Californie ; et très vite, le fait que leur budget soit abondé par les usagers de l'eau va conduire ces derniers à remettre en cause les grands projets au profit de davantage de maîtrise de la demande (Barraqué, 1996). Ce qui, d'ailleurs, pose un problème potentiel à ces institutions qui avaient été créées pour faire dans l'eau ce qu'on faisait dans le ferroviaire ou l'électricité (TGV et centrales nucléaires) et qui hésitent encore entre aménagement et ménagement des territoires (Barraqué *et al.*, 1988). Mais au lieu de la gestion multifonctions prônée depuis les années de l'entre-deux-guerres par les Etats autoritaires, conservateurs ou soviétiques, et même par les Etats-Unis, et exportés après 1945 dans le tiers-monde, ce qui se met en place sans qu'on le formule encore nettement est la *gestion intégrée*, entendue comme politique de partage de la ressource telle qu'elle est entre ses usagers.

Subsidiarité ascendante ou descendante

Il convient ici de présenter la notion de subsidiarité, définie par l'église catholique en 1931 (Millon Delsol, 1993 ; Barraqué, 1998b), et popularisée avec la construction européenne. Pourtant, elle ne se limite pas au rapport entre l'Union et les Etats membres, comme on l'imagine de prime abord surtout en France et en Angleterre ; dans les pays où on l'a érigée en principe politique, comme l'Allemagne, la Suisse, la Belgique, les Pays-Bas, la notion s'étend à tous les niveaux territoriaux de gestion emboîtés, jusqu'à la famille et à l'individu. A dire vrai, elle part de ces niveaux les plus proches de l'individu, et ne remonte à des niveaux supérieurs que si nécessaire. La question centrale est donc l'efficacité de l'action, et de l'action commune d'un groupe territorial. Mais évidemment, la discussion sur l'efficacité de gestion d'un niveau quelconque entraîne celle sur la légitimité relative de ce niveau et de ceux qui sont au-dessus et au-dessous ; on glisse donc vers un débat de souveraineté : s'il y a désaccord entre les niveaux, qui aura le dernier mot ? Aujourd'hui, par exemple, les Agences de l'eau peuvent répondre à leurs détracteurs que leur inefficacité vient de leur manque de pouvoir, notamment en ce qui concerne l'élargissement du champ des redevances qui conditionne leur action. Inversement, à plusieurs reprises, on a assisté à des ponctions de l'Etat dans le budget non dépensé des agences, pour financer une amélioration de la police de l'eau ou de la planification. Cette mesure centralisatrice était présentée comme une réponse à l'inefficacité des agences. Par conséquent, la subsidiarité peut être appliquée de façons très différentes, ascendantes ou descendantes, et c'est pourquoi d'ailleurs, dans l'histoire, des mouvements très différents s'en sont réclamés, du fédéralisme au fascisme : le socialiste Proudhon en France, l'évêque Ketteler en Allemagne, mais aussi le dictateur Salazar au Portugal (3) et, en partie, Mussolini en Italie. On sait que l'Église catho-

lique a été tentée d'accepter certains régimes négateurs de la liberté individuelle. Et, plus généralement, bien des communautés fondent leur consensus sur le respect de traditions hiérarchiques, où l'autorité des anciens maintient des répartitions très inégalitaires des biens communs. Depuis la Révolution, la France a réduit le rôle de toutes ces associations, corporations, communautés, pour imposer la liberté individuelle et la structuration Etat-Propriété.

Mais, face à cette tradition assez autoritaire de la conception de la communauté (et symétriquement de celle de l'Etat libéral), dans des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suisse, on insiste davantage sur la coopération horizontale que sur une montée en verticalité. Aux Etats-Unis, bien qu'on n'évoque guère la subsidiarité, on la pratique, non seulement dans le fédéralisme, mais parce que la principale limite au libéralisme triomphant n'y est pas l'Etat comme en France, mais la communauté. La politique américaine est largement structurée par l'opposition libéraux-communautariens, ces derniers portant la dimension consensuelle qui fait pression sur les individus pour qu'ils se conforment pragmatiquement aux valeurs de la communauté. Dans sa remarquable analyse sur la lecture de Darwin aux États-Unis, Dominique Lecourt (1992) a montré le poids du communautarisme protestant dans le développement d'une « philosophie naturelle », qui, à son tour, a donné une telle importance au thème de l'environnement dans la légitimation politique. La problématique de la subsidiarité réunit la verticalité des niveaux emboîtés (laisser le niveau inférieur faire tout ce qu'il peut faire seul et ne remonter au niveau supérieur qu'en cas contraire) et la gestion communautaire horizontale entre « usagers raisonnables et équitables », qui traverse la notion de patrimoine commun depuis plusieurs siècles (Barraqué, 1998b). Il en résulte qu'une institution subsidiaire sera dotée d'un comité de gestion « équitable » et non pas « égalitaire » : la représentation n'est pas issue d'un suffrage général, mais, comme dans la *Wateringue*, le syndicat coopératif de la Ruhr, l'Agence de l'eau ou la Commission locale de l'eau, elle part des intérêts divergents et les compose de façon équilibrée mais qualitative. Or, dans notre pays, l'idée qu'un comité non élu au suffrage universel puisse lever librement un impôt n'est pas acceptée, et d'abord par les élus nationaux, qui ont, à plusieurs reprises, voulu constitutionnaliser les agences en prenant en main leur budget... Il n'est pas non plus question de lui confier un pouvoir de police ou la maîtrise d'ouvrage, contrairement aux attributs souverains des *Wateringues* ou des *Genossenschaften*. Marcou (1993) insiste sur l'incompatibilité entre subsidiarité et indivisibilité de la République ; pourtant, dans le monde moderne et mondialisé, la légitimité de l'action publique n'est-elle pas liée aussi à l'efficacité de l'action ? Régions et organismes de bassin ne doivent-ils pas jouer un rôle accru ?

La subsidiarité, les organismes de bassin et les régions

Historiquement, en Europe, seuls trois pays avaient couvert leur territoire d'agences de l'eau avant l'intégration

européenne, et c'étaient les trois grandes monarchies centralisatrices dans le passé : l'Espagne est la première, puis la France, et enfin l'Angleterre. Comme si la gestion par bassin devait s'associer à la centralisation. En réalité, l'Angleterre est dans une tradition de droit de l'eau issue des coutumes germaniques, alors que l'Espagne et la France relèvent du droit romain (Barraqué, 1998a). Les pays de droit coutumier (*Common Law*) n'ont jamais permis la totale appropriabilité des eaux au cours de leur histoire, et particulièrement des eaux souterraines. Même si les eaux sont appropriées, les institutions territoriales et l'Etat peuvent soumettre leurs usages à des servitudes. Ceux dont les droits sont remis en cause reçoivent alors une compensation. De leur côté, les pays latins ont mis plus fortement l'accent sur le caractère public ou privé de l'eau. Or, après avoir laissé aux propriétaires fonciers le libre usage des eaux souterraines, ils sont

Comme l'appropriation privative de l'eau recule partout, on se retrouve généralement avec un système en tension entre Etat et Communauté ; d'un côté, l'Etat devient le « maître » des ressources, ce qui est symbolisé par l'unification de la « police de l'eau et des milieux aquatiques » ; et, de l'autre, en redéfinissant l'eau comme patrimoine commun, la loi fait de l'Etat non plus le maître, mais seulement le gardien des ressources, et le garant de la qualité du partage de l'eau. Dans ce cadre se développent, à différents niveaux territoriaux, des modes de gestion communautaires entre usagers. La plupart des pays membres donnent des responsabilités de coordination pour une gestion plus efficace à des niveaux régionaux.

Certes, d'importantes différences subsistent entre les pays européens : même parmi les pays qui ont des institutions de bassin, celles-ci ne remplissent pas le même rôle.



© Patrick Sabonnadière/BIOS

Historiquement, en Europe, seuls trois pays avaient couvert leur territoire d'agences de l'eau avant l'intégration européenne, et c'étaient les trois grandes monarchies centralisatrices dans le passé : l'Espagne est la première, puis la France, et enfin l'Angleterre. Comme si la gestion par bassin devait s'associer à la centralisation. La grande hydraulique française, inventée par la monarchie absolue, est confortée ensuite à travers tout le XIX^e siècle (Pont-canal de Briare construit par Gustave Eiffel, Loiret).

actuellement en train de revenir sur ce principe. On assiste donc à une certaine tendance au rapprochement des législations entre le Nord et le Sud. Et ce n'est probablement pas un hasard si ce rapprochement correspond en même temps à l'émergence de la notion de « gestion intégrée », autrement dit à l'idée d'un partage raisonnable des ressources entre usagers et dans le respect relatif des équilibres naturels, quel que soit le statut d'appropriation des eaux. C'est ainsi que se multiplient les expériences de chartes et de contrats locaux autour des problèmes de l'eau.

En Angleterre, du fait d'une très forte centralisation historique, la gestion par bassin est très centralisée : la *common law* est une unification des règles coutumières locales au niveau national ; de surcroît, le Roi, puis le gouvernement, ont toujours pu inverser arbitrairement une décision prise en vertu de la *common law* au nom d'un autre principe, appelé *equity*. Dans le domaine de l'eau, le système des *riparian rights* est assez proche des règles coutumières fondées sur les usages, à ceci près qu'une décision du ministre de l'Environnement, peut imposer une répartition des eaux

différente de ce que dit le droit. Les réorganisations successives de la gestion de l'eau (régionalisation progressive par groupes de bassins entre 1952 et 1974), ont abouti à mettre toute l'administration et l'industrie de l'eau dans les mains de dix *Regional Water Authorities* (RWA) ; la privatisation des services et l'étatisation des pouvoirs de police en 1989, ont continué de porter l'idée que l'eau est une affaire plus technique que politique ; des comités d'usagers et d'élus locaux ont été maintenus, mais jamais avec de grands pouvoirs. Les conseils de rivière actuels semblent jouer un rôle consultatif assez faible. Du moins formellement, car encore conviendrait-il de vérifier l'importance des discussions publiques à des niveaux informels outre-Manche. De plus, certains comtés se sont dotés d'une politique de l'eau, en partant de la prévention des inondations.

La tradition de la gestion de l'eau est également centralisatrice en Espagne : créées à partir de 1926 dans un état d'esprit de « redressement moral » par un gouvernement autoritaire (Primo de Rivera), démocratisées de façon éphémère sous la République, les *confederaciones hidrograficas*, ont été généralisées sous la dictature franquiste et, conquises sans partage par des ingénieurs au service de l'Etat, elles ont bénéficié de l'aide américaine pour mettre en œuvre les grands travaux hydrauliques par bassin et surtout entre bassins nord-ouest et sud-est (un projet séculaire), et donner l'eau à des irrigants grands et petits, dans une course-poursuite entre offre et demande insoutenable à long terme. Certes, la loi de 1985 ouvre leurs comités à la représentation des usagers, mais la politique de l'eau reste très centralisée : la loi fait de toutes les eaux des eaux publiques, et la planification des bassins reste élaborée par l'Etat ; le plan hydrologique national est allé jusqu'à généraliser le principe des transferts d'eau entre bassins, ce qui requiert de jouer de la souveraineté étatique sur la ressource. Toutefois, cette approche hydraulique rencontre une opposition croissante au niveau des *Autonomias*, les Régions autonomes, qui représentent la principale innovation politique, décentralisatrice, de l'après-Franquisme. Des acteurs plus nombreux prônent un abandon des grands transferts pour davantage de partage des ressources existantes. Des communautés d'usagers de nappe se multiplient, et certaines régions autonomes leur apportent une aide pour limiter les prélèvements agricoles (4).

Dans les principaux pays du continent européen, les traditions subsidiaires, voire carrément fédérales, font que l'on penche d'abord vers une gestion entre usagers, avec intervention de l'Etat limitée aux eaux nationales et au règlement des grands conflits. Le cas des Pays-Bas est typique, puisque les fameuses *Wateringues* (*Waterschappen*), qui remontent au Moyen-Âge, se sont généralisées à tout le pays, et qu'elles ont obtenu leur place à part entière dans la Constitution, en tant que collectivités territoriales fonctionnelles. Le fait que l'eau soit partout, qu'elle menace, ne suffit pas à expliquer pourquoi les institutions territoriales de gestion de l'eau sont si importantes. Les Hollandais ont incorporé le Code Napoléon au début du XIX^e siècle, mais ils ont conservé la prééminence des principes de gestion communautaires malgré la création d'un domaine public éta-

tique. L'orientation vers la gestion intégrée, décidée il y a une vingtaine d'années, garde un caractère subsidiaire, puisque ce sont les *provincies* qui sont chargées de coordonner un processus de planification complexe avec participation des usagers.

En Allemagne aussi, dans un contexte de gestion plus facile, le localisme de la gestion a prévalu, et il existe même de très nombreuses associations de voisinage pour la gestion de l'eau et du sol (*wasser und boden*), comme aux Pays-Bas, mais à une échelle infra municipale (également au Danemark, et y compris pour la distribution locale de l'eau potable) ; on ne trouve guère d'institutions de bassin, sauf dans le fameux cas des *Genossenschaften* de la Ruhr : Les rivières Emscher, Ruhr et Lippe ont été fonctionnalisées par type d'usage, et chacune dispose d'un syndicat coopératif réunissant des représentants des villes et des industriels des diverses branches. Comme les *Wateringues*, ils ont la maîtrise d'ouvrage, ainsi que des pouvoirs de police limités. Là encore, l'innovation s'explique non seulement par la crise de la gestion de l'eau dans un contexte d'industrialisation forcée, mais par la capacité des Westphaliens d'institutionnaliser des associations de grands usagers publics et privés, tout en gardant leur royaume, la Prusse, à distance (Korte, 1990).

Dans les autres pays, des expériences de gestion par bassin se font, mais elles ne sont pas généralisées (Barraqué, 1995). Mais de toutes façons, bassin ou région, c'est ce niveau intermédiaire, subsidiaire, qui se développe partout, et avec lui des formes de gestion en réseau (Bressers, 1995) qui remettent de fait en cause les anciennes approches fondées sur le rapport entre administration et forces privées, et aussi entre Etats-membres. Le Rhin en offre un exemple saisissant. De ce point de vue, l'Europe se distingue comme étant en décalage par rapport aux débats sur la gestion de l'eau dans les organisations internationales. En effet, dans le prêt à penser des gestionnaires influencés par les conceptions anglo-saxonnes, l'organisation de marchés, l'approche libérale, accompagnée d'autorités administratives indépendantes de régulation, est la meilleure formule. Sauf dans les circonstances du décollage économique, où une approche étatique, planifiée, avait été considérée comme plus efficace pour mettre en place les infrastructures. C'est pourquoi, après la deuxième Guerre mondiale, les organisations internationales soutenaient la gestion étatique et centralisée de l'eau, notamment parce qu'elle facilitait l'abandon, au nom du progrès, de traditions coutumières et communautaires locales de partage de l'eau. Mais l'inefficacité des Etats, les phénomènes de corruption, ont pu être constatés dans les années 1980, alors même que le keynesianisme reculait dans les pays anglosaxons, notamment avec l'arrivée de Ronald Reagan et de Margaret Thatcher au pouvoir. Du coup, certains, à la Banque mondiale se sont faits les avocats d'un retour du libéralisme, et de la privatisation des ressources en eau, comme des services publics. Remarquons cependant qu'il existe au sein de certains organismes internationaux, et particulièrement de la FAO, des gens pour penser que ce jeu de balancier entre grande hydraulique et privatisation ne résout pas les problèmes. Si l'on veut avan-

cer, il faut sortir d'une bipolarisation dont le principal résultat a été de détruire les systèmes coutumiers traditionnels (Du Bois, 1994).

Les Européens, on l'a vu, tendent à conserver ou à réinventer des institutions correspondantes, et à choisir la voie de la gestion négociée, en réseau, à un échelon territorial régional. On peut alors en déduire le sens de la notion de gestion intégrée : la dichotomie public/privé tend à faire place à un jeu triangulaire dans lequel intervient un tiers qui n'est ni public, ni privé, mais quelque chose de l'ordre du *communitas* (plutôt que du *societas*), c'est-à-dire de la communauté d'usages de l'eau organisée localement autour d'une même ressource.

Les agences de l'eau françaises

L'expérience française des agences de bassin est bien différente des RWA et des *Confederaciones*, car, dans le contexte national des années 1960 où elles ont été inventées, elles sont devenues des institutions décentralisatrices, sans toutefois que la France soit un pays de tradition subsidiaire comme l'Allemagne, la Suisse, les Pays-Bas et l'Europe du Nord. Il est nécessaire de rappeler leur histoire, leur rôle actuel et les controverses dont elles font l'objet en France même, dans la mesure où des observateurs étrangers tendent à « projeter » sur les agences pour en faire leur modèle de la gestion de l'eau : certains voient en elles le prolongement d'une tradition de la planification et gestion multifonctionnelle de l'eau qui remonterait à la Ruhr en passant par la *Tennessee Valley Authority*, ce qu'elles ne sont pas. D'autres au contraire ont voulu y voir un exemple pionnier de la mise en place d'une régulation économique du type PPP (principe pollueur-payeur), et le malentendu conduit aujourd'hui à des évaluations négatives de la part des économistes déçus. Peu en tout cas voient que l'originalité de l'expérience tient à la simultanéité de l'incitation économique et de l'institutionnalisation de la communauté des usagers d'un territoire de bassin ; plusieurs pays en développement ont cherché à prendre l'une ou l'autre des deux caractéristiques sans comprendre que c'était la simultanéité qui situait ces institutions originales dans le monde de la politique publique en réseau et de la gouvernance.

Ce n'est pas un hasard si les Agences de l'eau ont été créées à l'époque de la Datar, c'est-à-dire celle de l'Aménagement du Territoire et des grands projets gauliens : le lancement du programme nucléaire symbolisait une industrialisation qui nécessitait une gestion plus poussée de l'eau, et de grands investissements dans les barrages et dans les stations d'épuration. Mais il convient, en même temps, de souligner (Marié 1992) que cette période des années soixante est contemporaine de celle où le mouvement gaullien commence à se confronter à l'épaisseur du « local ». A l'idée frontale d'*aménagement* commence à se superposer celle de *ménagement*. La Datar reprenait à son compte un très ancien projet visant à atténuer la rigueur du jacobinisme par l'octroi d'une certaine autonomie aux régions, tout en permettant une représentation plus directe

des « forces vives », c'est-à-dire des acteurs socio-professionnels, sur la scène politique.

De la révolution de 1848 à 1963, les projets régionalistes s'étaient succédé (Gras & Livet, 1977). Nombre d'entre eux ont cherché à répondre à la sécheresse des relations État-propriété, hégémoniques dans le jacobinisme, par l'introduction de niveaux territoriaux subsidiaires, c'est-à-dire communautaires, de gestion politique. En s'inventant des raisons de vivre ensemble qui dépasseraient leur volonté, comme les langues locales, le folklore, les régions traditionnelles et leur patrimoine (et un peu sans doute comme dans l'expérience plus récente des « pays »), et qui les réuniraient dans leur diversité, les habitants des métropoles de ces régions ne feraient pas seulement contrepoids à Paris sur le plan économique : ils atténueraient la violence sociale due à la division du travail (Charles-Brun, 1911). D'où, dans ces projets, l'envie d'enlever aux élus locaux le monopole de la représentation, et la tentation du corporatisme. L'échec du projet régionaliste de l'entre-deux Guerres et de Vichy est lié au choix de la majeure partie des élites, influencées par le succès des dictatures, en faveur d'un État moderne, fort, autoritaire, et prenant sa revanche sur la propriété privée et sur le monde des élus locaux qui la défendaient. Après la Deuxième Guerre mondiale, le rôle des Conseils économiques et sociaux des régions s'est accru, notamment dans l'aménagement du territoire ; jusqu'au projet de réforme régionale proposé par De Gaulle, qui est contemporain de la naissance des agences de l'eau. Dans la Datar elle-même, il y a la volonté de compromis entre la modernisation (l'aménagement du territoire) et le respect de l'identité régionale (le ménagement), se traduisant vite par les villes moyennes, les parcs régionaux, etc.

Avec la décentralisation en marche, on souhaitait sortir des jeux non transparents de la régulation croisée (le préfet et les notables) au profit d'une ouverture des politiques (Grémion, 1976). La création et l'évolution des agences de l'eau, considérées au départ comme des instruments technocratiques par les élus locaux, sont typiques de cette montée de l'institutionnalisation de l'action collective (Duran, Thoenig, 1996).

L'apparition de ce qu'on appelait au début les Agences financières de bassin, est antérieure de cinq ans au ministère de l'Environnement. L'idée était alors de créer des communautés d'usagers, dans un champ limité aux collectivités locales et aux industriels, pour solidariser les usagers et mutualiser les investissements de mobilisation de la ressource et de lutte contre la pollution. L'exemple de la Ruhr, qui, lui-même, entretient de fortes proximités avec les *Wateringues*, mais aussi celui de la gestion par bassins anglaise, plus étatique, inspiraient les inventeurs des Agences à la Datar. Mais on voulait aussi respecter la tradition d'implication des trois corps d'ingénieurs dans l'administration de l'eau et, par ailleurs, on ne voulait pas faire de trop petits bassins, pour éviter que les industriels, confrontés à des paiements de redevances très variables selon les endroits et les problèmes rencontrés, ne dénoncent tout le système comme contraire à la règle d'égalité devant la concurrence.

Le choix de regrouper les bassins en six groupes (5) est donc un compromis entre un besoin fondamental de responsabiliser les usagers de l'eau à la mesure de leurs demandes, tout en mutualisant la réalisation d'investissements énormes (pour éviter que chaque pollueur ne soit brutalement confronté à un investissement qui le ruinerait) et en respectant des principes en vigueur : le principe d'un contrôle étatique sur la gestion et le principe libéral de l'égalité devant la concurrence au niveau national.

Mais les prérogatives des agences restent en fait limitées, par rapport à celles d'institutions de bassin espagnoles, anglaises ou hollandaises : en effet, elles ne font rien ou presque par elles-mêmes. On peut dire que leur rôle est de prendre de l'argent à tous ceux qui prélèvent de l'eau ou nuisent à sa qualité, pour le rendre, mais seulement à ceux qui font des efforts en faveur du patrimoine commun (6). Elles ne sont en aucune façon chargées de la police, ni de la gestion des ouvrages ni de les commanditer, ce qu'on appelle la maîtrise d'ouvrage. Dans un cadre évolutif mais restant national, les représentants des usagers dans les comités de bassin votent tous les cinq ans un programme de travaux, ainsi qu'une répartition des redevances à payer entre les usagers pour que leur agence puisse financer ce programme à hauteur de 35 à 45 % selon les cas, avec des subventions et des prêts à taux zéro sur douze ans. Ce qui permet d'abaisser considérablement l'impact de ces investissements sur le coût de l'eau, tant ce qui compte est le loyer de l'argent dans une industrie à investissements lourds et amortis sur de longues périodes. Le budget une fois voté, est soumis à la tutelle des ministères des Finances et de l'Environnement, qui souvent le réduisent un peu. Mais la plus grande contrainte est que les agences sont fondamentalement dépendantes, pour leurs interventions, du bon vouloir des assujettis à la redevance de faire les investissements auxquels leurs représentants se sont engagés. Ce qui conduit nécessairement à un risque d'inefficacité : les agences risquent de se retrouver dans un jeu clientéliste, une sorte de « don contre don », et de devoir saupoudrer leurs crédits plutôt que de faire prévaloir la cohérence. Mais en revanche, leur situation de *neutral* leur permet d'être un lieu d'apprentissage par le débat public et de construction progressive de consensus. On a déjà écrit comment le système a gagné à sa cause les industriels pollueurs, puis les élus locaux de la plupart des collectivités (seuls de très grands usagers publics comme les grands syndicats Français ne voient pas l'intérêt, puisqu'ils pourraient autofinancer seuls leurs investissements). L'enjeu aujourd'hui se complique, car la période où tous les investissements à faire amélioreraient franchement la situation se termine. Il faut s'adresser à la pollution diffuse, et donc notamment faire rentrer les agriculteurs à leur tour dans le jeu. Il faut aussi, désormais, investir dans le renouvellement d'installations très coûteuses mais qui ont fini par vieillir. Quant aux barrages-réservoirs, ils sont de plus en plus contestés, non seulement par les écologistes, mais aussi pour des raisons économiques : ils fournissent une eau très chère pour des usages finalement agricoles, et ils ne protègent pas à coup sûr contre les inondations.

C'est pourquoi, après une période de flottement dans les années 1980 (les prix de l'eau et les redevances ont été bloqués de 1978 à l'arrivée de Michel Rocard et de Brice Lalonde), la loi de 1992 a tenté de relancer la gestion intégrée en développant un autre niveau, plus local, de discussion entre usagers : les Schémas de gestion des eaux (Sage) doivent être élaborés par des Commission locales de l'eau (Cle), composées pour moitié d'élus locaux, pour un quart de fonctionnaires territoriaux, et pour un quart d'usagers et d'associations diverses. La loi a même prévu que, le plan une fois fait, la Cle pourrait se transformer en Communauté locale de l'eau, une sorte de syndicat intercommunal à contour de bassin versant local, qui ressemblerait alors à une *Wateringue*. Sauf que le décret exclut une représentation directe des usagers dans ces communautés. Et d'ailleurs, cette partie de la loi n'a pas reçu d'application pour le moment. Les Sage progressent très lentement, alors que de leur côté, les agences et le ministère se trouvent de plus en plus engagés dans des procédures plus souples de « contrats » : de rivière, de pays, d'agglomération, de bassin d'alimentation de captages, etc., etc., qui permettent de mieux coordonner les investissements à réaliser, ainsi que de consacrer en fait des sommes croissantes à une gestion plus écologique des rivières, à une action de protection foncière, etc.

Conclusion

Si les agences bénéficient d'une image très positive à l'étranger, elle est simplificatrice, en particulier parce qu'en trente ans, le système a considérablement évolué : si la confiance interne s'est renforcée, les tensions avec les grands acteurs publics se sont développées parallèlement à l'augmentation des budgets, au point qu'on imagine mal qu'on puisse créer des Agences de l'eau aujourd'hui (Barraqué, *in* Lascoumes, 1999) ! Dans certains rapports récents d'évaluation, on leur a reproché de ne pas être efficaces, car s'écartant du PPP. Pourtant, ce principe ne figure pas dans le décret fondateur, et pour cause, puisqu'il n'existait pas à l'époque. Il ne s'est jamais agi de remplacer la régulation étatique de type traditionnel (*command and control*) par une régulation de type économique, mais de faciliter le respect des règles nouvelles d'environnement. On peut même faire plutôt l'hypothèse d'un renforcement réciproque de l'outil d'incitation et de la police de l'environnement, dans la mesure où le niveau de conscience général des usagers permet d'appliquer celle-ci avec plus de rigueur.

De façon répétitive, on a cependant constaté que le point faible restait la police de l'eau (Lascoumes, 1989 et 1994) ; puis l'absence d'une gestion plus intégrée s'est faite sentir, si bien qu'on a pensé renforcer les prérogatives des agences lors des discussions préparatoires à la loi sur l'eau de 1992 : leur confier une partie de la police et/ou un droit à faire certains travaux. Or, cette loi ne disait étrangement rien des agences : en effet, le ministère de l'Environnement a eu peur que ce soit l'occasion de les juger inconstitutionnelles. Pourtant, il a toujours été frustré par des organismes beaucoup plus riches que lui et sans conflits avec les autres

acteurs nationaux et territoriaux... D'un autre côté, si les redevances sont intégrées au budget de l'Etat, les aides seront considérées par Bruxelles comme des subventions en contradiction avec l'harmonisation des règles de concurrence...

Misère de la subsidiarité en France : on a fini par accepter un avis du Conseil constitutionnel considérant les redevances comme des impôts, donc devant subir le contrôle annuel du Parlement. Or, elles sont fixées par pas de cinq ans par les Comités de bassin, du fait même de la durée nécessaire à conduire des chantiers de travaux très coûteux. Mais revenons en arrière, car cet avis correspond à une disposition méconnue, mais justement située dans l'ordre de la confrontation public-privé : l'imbroglie vient en fait de l'ordonnance annexée à la loi de finances de 1959 qui a tenté de mettre de l'ordre dans la parafiscalité, mais en n'imaginant que deux possibilités : ou bien on serait dans l'ordre du service rendu, et alors cette mission civile de l'Etat serait conduite par des Epic (7) sans contrôle du Parlement (et arbitrage des conflits par le tribunal civil), ou bien on serait dans celui de l'imposition de toutes natures, avec alors intervention d'un Epa (8) sous contrôle budgétaire de la Nation (et arbitrage par les tribunaux administratifs). Mais précisément, les ressources naturelles étant de l'ordre du patrimoine commun, elles échappent à ce clivage public-privé. Pourquoi, alors, ne pas modifier la loi (de finances), plutôt que les agences... On pourrait, par exemple, créer une troisième catégorie de parafiscalité, celle pour patrimoine commun, gérée par les usagers de ce patrimoine commun, qui légitimerait une démarche subsidiaire et mutuelle... Ce n'est pas un hasard si mes collègues allemands considèrent les Agences de l'eau comme des institutions subsidiaires. Et même la charte constitutionnelle de l'environnement contient des dispositions interprétables en ce sens. Pourtant, mis sous la pression d'une coalition hétéroclite de consommateurs d'eau du robinet estimant qu'on les gruge, de hauts fonctionnaires des Finances, orthodoxes quant à l'indivisibilité du budget, et d'écologistes voulant une sévèrisation de la loi vis-à-vis des agriculteurs et des industriels, les deux chambres ont fait une loi qui tend à « recentraliser » la politique de l'eau. Au vu de cette histoire complexe rappelée ici, fallait-il le faire ou, au contraire, jouer sur plus de démocratie participative ?

Notes

(1) Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau.

(2) L'auteur a, certes, bien des excuses, car les agences n'existaient pas encore vraiment. Mais son travail s'inscrit dans l'histoire des grands aménagements hydrauliques par les Etats, et donc dans le droit international, plutôt que dans l'action décentralisatrice.

(3) C'est d'ailleurs contre l'avènement des idées libérales, en particulier dans la démocratisation de la gestion communale, que Salazar a établi la dictature et ses relais corporatifs. Il n'est alors pas surprenant que le niveau communal soit redevenu un élément incontournable de la vie politique après la Révolution des œillets, et que les projets de création de régions, et surtout d'organismes de gestion de l'eau par bassins (avec représentation qualitative des divers types d'usagers) aient rencontré des résistances pendant

vingt ans au moins. C'est une loi de 2005 qui officialise les institutions de bassin.

(4) Rappelons que ces derniers représentent, au niveau national, 80 % des prélèvements, et plus de 90 % en été. Il n'y a pas véritablement de sécheresse en Espagne et, si les agriculteurs payaient seulement de petites redevances sur l'eau, ils économiseraient, et il y aurait alors évidemment de quoi satisfaire les usages industriels et urbains, et même respecter les besoins du milieu naturel.

(5) Donc six agences et six comités de bassin : Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse, Seine-Normandie.

(6) Les agences sont même censées ne subventionner que les travaux dits d'intérêt commun, qui ne sont ni d'intérêt particulier, ni d'intérêt collectif. En réalité, il a toujours été difficile, sur le terrain, de financer une station d'épuration, comme étant d'intérêt commun, mais pas le réseau d'égout qui lui apporte les effluents, et qui serait, lui, d'intérêt collectif pour la commune concernée. Mais cette subtilité illustre bien notre problématique du patrimoine commun comme différent du domaine public de la propriété privée.

(7) Etablissement public à caractère industriel et commercial.

(8) Etablissement public à caractère administratif.

Références bibliographiques

Barraqué Bernard, De l'intérêt général à la politique en réseau (les décisions de construire les barrages réservoirs de la Seine), in *Annales des Mines, série Responsabilité Et Environnement*, n° 2, avril 1996, pp 54-61.

Barraqué B., Claude V., Marié M., Aménagement et ménagement des territoires, note de lancement d'un séminaire du ministère de l'Équipement, reprise partiellement dans *L'aménagement du territoire et la colonie*, cahiers Territoire Techniques et Sociétés de la D.R.I. n° 4, avril 1988.

Barraqué Bernard, 1995 : « Les politiques de l'eau en Europe », in *Revue française de science politique*, 3-1995 ; et *Les politiques de l'eau en Europe*, La Découverte, coll. Recherches, 1995.

Barraqué Bernard, 1998a : « Water rights and administration in Europe », in CORREIA (ed), *Eurowater, Selected Issues in Water Resources management in Europe*, Balkema, 1998, vol. II.

Barraqué Bernard, 1998b : Subsidiarité et politique de l'eau in Faure Alain (ed), *Territoires et subsidiarité, l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques.

Barraqué Bernard, 1999 : Le ministère et les agences de l'eau, in Lascoumes P. *Instituer l'environnement, 25 ans d'administration de l'environnement*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques.

Bourjol Maurice, 1989 : *Les biens communaux*, Paris, LGDJ, coll. Décentralisation et développement local.

Bourjol Maurice, 1994 : *Intercommunalité et Union européenne*, Paris, LGDJ, coll. Décentralisation et développement local.

Bressers, Hans, Larry O'Toole, Jeremy Richardson (eds), 1995 : *Networks for water policy, a comparative perspective*, Frank Cass, London.

Callot Emile-François, 1980 : *Le mouvement républicain populaire*, Marcel Rivière.

Charles-Brun J. 1911 : *Le régionalisme*, Paris, Bloud.

Du Bois François, 1994 : « Water rights and the limits of environmental law », in *Journal of environmental law*, vol. 6 n° 1, Oxford U. P.

Duran Patrice, Thoenig J.C., 1996 : « L'Etat et l'action publique territoriale », in *Revue française de Science Politique*.

- Faure Alain (dir.) 1998 : Territoires et subsidiarité, l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé, L'Harmattan, coll. Logiques politiques.
- Glasbergen Pieter (ed.), 1995 : *Managing environmental disputes, network management as an alternative*, Dordrecht, Kluwer academic publishers.
- Gremion Pierre, 1976 : *Le pouvoir périphérique, bureaucrates et notables dans le système politique français*, Le Seuil.
- Gras C., Livet G. (dir) 1977 : *Régions et régionalismes en France*, Paris, PUF.
- Kneese Allan V. et Blair Bower, 1968 : *Water quality management, economics, technology, institutions*, John Hopkins press.
- Korte, Hermann, 1990 : « Die entfaltung der infrastruktur » in Köllmann W. et al., *Sozialgeschichte des Ruhrgebiets im Industrie Zeitalter*, Patmos Verlag Schwann.
- Lascoumes, Pierre, 1989 : « La formation juridique du risque industriel en matière de protection de l'environnement » in *Sociologie du travail*, 3.
- Lascoumes Pierre, 1994 : *L'écopouvoir, environnement et politiques*, Paris, La Découverte.
- Leccourt, Dominique, 1992 : *L'Amérique entre la Bible et Darwin*, Paris, PUF.
- Leccourt Dominique, 1993 : *A quoi sert donc la philosophie ?*, Paris PUF.
- Le Gales Patrick (dir.) 1995 : *Les réseaux de politiques publiques*, L'Harmattan.
- Maluquer de Motes Jordi, 1983 : « la despatrimonialisation del agua : movilisacion de un recurso natural fundamental » in *Revista de historia economica*, año I, n° 2.
- Marcou Gérard, 1993 : « Principe de subsidiarité, constitution française et décentralisation », in Némery J.C., Wachter S. (dir.), *Entre l'Europe et la décentralisation*, Datar/éditions de l'Aube.
- Marié Michel, 1992 : *Les terres et les mots*, Paris, Méridiens-Klincksieck.
- Million-Delsol, Chantal, 1993 : *Le principe de subsidiarité*, Paris PUF, coll. Que sais-je ?
- Richardson Jeremy J., Maloney, Rüdig, 1992 : « The dynamics of policy change : lobbying and water privatization » in *Public administration*, vol. 70 n° 2.
- Teclaff Ludwik A., 1967 : *The river basin in history and law*, Martinus Nijhoff, the Hague.