



**HAL**  
open science

## Regards croisés sur les organismes de bassin en France et au Brésil dans une perspective des communs

Patrick Laigneau, Rosa Maria Formiga-Johnsson, Bernard Barraqué

### ► To cite this version:

Patrick Laigneau, Rosa Maria Formiga-Johnsson, Bernard Barraqué. Regards croisés sur les organismes de bassin en France et au Brésil dans une perspective des communs. *Revue internationale des études du développement*, 2018, La résilience en pratiques, 235, pp.203-225. 10.3917/ried.235.0203 . hal-04484659

**HAL Id: hal-04484659**

**<https://hal.science/hal-04484659>**

Submitted on 5 Mar 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Public Domain

# Regards croisés sur les organismes de bassin en France et au Brésil dans une perspective des communs<sup>1</sup>

## River Basin Organizations in France and Brazil from a Commons Perspective

Patrick Laigneau (patick@otinga.net), Rosa-Maria Formiga-Johnsson, Bernard Barraqué

### 1. Résumés :

Depuis la fin des années 1960, les agences et comités de bassin français ont œuvré pour l'institutionnalisation d'une gestion de l'eau comme bien commun, même si cela n'a pas toujours été reconnu en ces termes. Des institutions similaires ont été créées au Brésil dans les années 1990. Cet article propose d'analyser dans quelle mesure les redevances sur l'eau mises en place en France et au Brésil ont permis l'émergence et la consolidation d'actions collectives qui se rapprochent des principes des communs.

Since the late 1960s, the French Basin Agencies and Committees have worked to institutionalize water management as a common pool resource, although this has not always been recognized as such. Similar organizations were created in Brazil during the 1990s. This paper proposes to analyze the extent to which the bulk water levies in France and Brazil have allowed the emergence and consolidation of collective actions that are close to the principles of the Commons.

Mots clés : organismes de bassin, redevances, communs, France, Brésil.

Key words : river basin organizations, water levies, commons, France, Brazil.

---

<sup>1</sup> Ce travail a été élaboré à partir de la contribution « La notion de bien commun et les organismes de bassin au Brésil » présentée à la 12<sup>ème</sup> conférence internationale de l'ADF sur le thème communs et développement. Nous remercions les organisateurs et les participants à la conférence, ainsi que les évaluateurs anonymes de la Revue internationale des études du développement.

## Introduction

Dans le présent article, nous proposons une réflexion sur les processus innovants d'action collective qui ont été rendus possibles par l'expérience française des agences et comités de bassin et sur sa mise à profit dans le cadre de la coopération internationale, au travers de l'exemple du Brésil.

Créées par la loi sur l'eau de 1964 en France, les agences de bassin ont attiré l'attention à l'étranger. Le Préfet de la Région Île de France évoque leur réussite au comité de bassin Seine-Normandie du 5 avril 1974 :

Quel pari audacieux fut lancé il y a six ans lorsqu'en application d'une Loi sur l'eau sans exemple ailleurs furent installées nos premières assemblées de bassin. Il s'agissait de faire vivre ensemble pour les associer étroitement dans le même travail des élus, des représentants des activités industrielles et sociales et des représentants de l'Administration. On leur proposait non point de confronter des intérêts et des points de vue rivaux pour les soumettre à un arbitrage, mais de mêler leurs responsabilités pour les fonder dans des décisions communes.

[...] De quoi s'agissait-il en effet ? De créer, dans les limites du bassin, un centre autonome de réflexion doublé d'une "Mutuelle" disposant de moyens d'intervention, intellectuels et financiers, qui prendrait en charge au niveau des programmes un secteur homogène d'équipement : celui de l'eau et de l'assainissement. [...] Son rôle était d'apporter [aux collectivités et aux entreprises] davantage de moyens qu'elles n'en avaient eu jusque-là en leur ouvrant tout simplement les voies de la concertation et de la coordination.

On pouvait, au départ rester incrédule et certains, en effet, de l'extérieur, adoptèrent une telle attitude qui ne manqua pas de créer certaines difficultés. [...] Sait-on assez, à ce sujet, que plusieurs dizaines de pays étrangers ont envoyé à Paris, et spécialement au siège de nos organismes de Seine-Normandie des observateurs, techniciens et politiques, venus exprès se rendre compte de l'efficacité de la formule, tellement celle-ci, découverte à travers les textes, pouvait leur apparaître relever de la magie ? (Comité de bassin Seine-Normandie, 1974).

Des institutions similaires ont été créés au Brésil dans les années 1990 et une gestion de l'eau décentralisée et participative s'y est mise en place dans de nombreux bassins hydrographiques. Après une vingtaine d'années, ces politiques n'ont cependant pas permis d'atteindre les résultats espérés (OCDE, 2015). Près de 200 comités de bassins ont été créés dans le pays, mais leur rôle dans la définition et la mise en œuvre de politiques publiques reste secondaire. Quelques-uns d'entre eux seulement bénéficient d'agences constituant leur exécutif. Les redevances sur l'usage et la pollution de l'eau, qui assurent des moyens financiers issus et contrôlés par les acteurs du bassin versant, demeurent très faibles, contrastant avec l'expérience française qui les a inspirés, y compris à ses débuts (Laigneau, 2014).

Nous proposons d'analyser le processus de création d'agences et de comités de bassin au Brésil dans la perspective des communs, choix méthodologique que nous expliquons au début de l'article. Nous analysons les facteurs ayant influencé le choix du modèle français par les protagonistes du monde de l'eau au Brésil. Nous examinons ensuite dans quelle mesure les expériences concrètes les plus significatives de mise en place d'agences de bassin se rapprochent ou non des

principes des communs. Nous nous pencherons particulièrement sur la logique des redevances et les diverses interprétations qui en sont faites, au Brésil comme en France. Nous examinerons enfin la question des échelles géographiques pertinentes pour une gestion de l'eau en bien commun.

## **1. Le concept des communs comme cadre d'analyse**

### **1.1. Inspiration des agences de bassin**

Les agences de bassin françaises ont pris pour modèle, en grande partie, les institutions de bassin de la Ruhr, en Allemagne. Dans un contexte de très rapide industrialisation à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, les industriels et les villes de cette région ont constitué ensemble des comités de bassin et ont obtenu de l'Etat prussien le droit de transformer les contributions volontaires des usagers de l'eau en redevances obligatoires, tout en conservant la gestion du budget affecté et la maîtrise d'ouvrage des ouvrages comme les stations d'épuration et les barrages réservoirs.

Il y a plus d'un siècle, les *Genossenschaften* de la Ruhr ont appliqué le principe de subsidiarité dans une forme renouvelée de gestion de l'eau en bien commun. Elles ont influencé les agences et comités de bassin français mis en place dans les années 1960, et ceux-ci les organismes similaires créés au Brésil à partir des années 1990. Mais la construction des États modernes au cours du XX<sup>ème</sup> siècle a fait oublier les approches subsidiaires et communautaires, et les organismes de gestion de l'eau français et brésiliens n'ont pas été créés explicitement en référence au paradigme des communs.

### **1.2. Les huit principes d'Elinor Ostrom**

Nous proposons de vérifier dans quelle mesure étudier les agences et comités de bassin à la lumière de la perspective des communs permet de comprendre les difficultés que rencontrent ces institutions et de proposer des perspectives d'évolution. Les huit principes identifiés par Elinor Ostrom pour caractériser des institutions de gestion en biens communs (Ostrom, 2010) peuvent être résumés de la façon suivante :

1. bonne définition des frontières des ressources et des usagers ;
2. adaptation des règles aux conditions locales sociales et environnementales ;
3. existence de procédures pour faire des choix collectifs ;
4. mécanismes de contrôle indépendants et responsables ;
5. sanctions différenciées et graduelles ;
6. mécanismes de résolution des conflits rapides et à moindre coût ;

7. non remise en cause des règles d'organisation édictées par les utilisateurs locaux par les institutions de niveaux supérieurs ;
8. imbrication des institutions locales au sein d'institutions de plus grande échelle.

L'expérience française des agences et comités de bassin correspond bien aux trois premiers principes cités plus haut : les frontières sont celle d'un bassin versant ou d'un groupe de bassins versants; les règles sont adaptées aux conditions locales ; les procédures pour faire des choix collectifs sont définies au sein des comités de bassin.

Les trois principes suivants (mécanismes de contrôle, sanctions et mécanismes de résolution des conflits) s'y appliquent moins directement, les organismes de bassin n'ayant pas le pouvoir de répartir la ressource entre les usagers. C'est l'Etat, en France, qui reste responsable de ces mécanismes, et notamment des missions de police.

Le septième principe a été globalement respecté durant les trente premières années d'existence des agences et comités de bassin, ces institutions bénéficiant d'une importante autonomie en relation à l'Etat (Laigneau, 2014).

Le huitième principe est un des points forts de l'expérience française : les comités de bassin ont créé des commissions géographiques puis différents outils de planification ont été introduits, notamment par la loi sur l'eau de 1992<sup>2</sup>, permettant l'articulation des grands bassins versants avec les échelles locales.

## **2. Sources d'inspiration de la politique de l'eau au Brésil**

### **2.1. Coopérations franco-brésiliennes**

Un accord de coopération bilatérale signé en 1989 entre la France et le Brésil a donné lieu à la présence d'une équipe française permanente dans les bassins stratégiques du Rio Doce et du Rio Paraíba do Sul, et à l'échange entre ingénieurs brésiliens et personnels des agences Loire-Bretagne et Artois-Picardie, dans l'objectif d'y créer des agences (Formiga-Johnsson, 1998).

En parallèle, le Syndicat Intercommunal des bassins de Piracicaba, Capivari et Jundiaí (PCJ), pionnier au Brésil en ce qui concerne la gestion de l'eau par bassin versant, a initié en 1992 une coopération décentralisée avec l'Agence Seine Normandie. Des experts de cette agence ont réalisé des missions ponctuelles au Brésil, et des élus locaux et des techniciens des bassins PCJ sont venus en France.

---

<sup>2</sup> SAGE (Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux) et SDAGE (Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux).

L'un des objectifs de cette coopération était d'aider le comité de bassin local, mis en place en 1993, à créer une agence de l'eau à la française<sup>3</sup>.

## **2.2. Prise en compte de l'environnement et ouverture démocratique**

L'actuelle politique de l'eau au Brésil a été formulée pendant les années 1980 et 1990, période où les idées en faveur de la protection de l'environnement ont pris une importance croissante, symbolisée par l'organisation de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro en 1992. Ce phénomène mondial a eu lieu dans une conjoncture politique particulière au Brésil, où un processus de re-démocratisation faisait suite à la dictature militaire de 1964 à 1984. L'ouverture démocratique progressive s'est accompagnée de la multiplication des mouvements associatifs et des mouvements sociaux organisés. Ces mobilisations ont culminé avec les assemblées constituantes de 1988 au niveau fédéral et de 1989 dans les 26 États brésiliens, où ont été inclus des instruments de démocratie participative.

## **2.3. Idéologie libérale**

Le Brésil n'a pas échappé aux processus d'ajustement structurel des années 1990 visant à réduire l'intervention de l'État et à favoriser les logiques de marché. Dans le domaine de l'eau, l'idéologie libérale s'est imposée dans l'agenda international à partir des principes de Dublin, adoptés en 1992 en préparation à la conférence de Rio (RUF, 2011). Le quatrième principe stipule par exemple que « l'eau utilisée à de multiples fins a une valeur économique et devrait donc être reconnue comme bien économique ». La Banque Interaméricaine de Développement (BID) et la Banque Mondiale (BIRD), très présentes au Brésil, ont fait de l'application de ces principes une condition de leurs aides, accélérant ainsi l'adoption des réformes de la gestion de l'eau dans les différents États.

La déclaration de Dublin et l'Agenda 21, sources inspiratrices de la Banque Mondiale, n'ont fait que renforcer des idées portées depuis quelques années par les techniciens de l'eau au Brésil. En tant que consultants de la Banque, des experts brésiliens ont d'ailleurs souvent contribué à leur adoption (Formiga-Johnsson, 1998). La loi sur l'eau de l'État de São Paulo, approuvée en 1991 donc avant la conférence de Dublin, mentionne par exemple que l'eau a une valeur économique.

---

<sup>3</sup> La coopération du Syndicat Intercommunal des bassins PCJ avec des agences de l'eau françaises s'est poursuivie sous diverses formes, notamment au travers d'un accord de coopération avec l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne signé en 2006, toujours en vigueur en 2018 et mis en œuvre par l'Office International de l'Eau.

## **2.4. Significations attribuées aux redevances pour l'usage de l'eau**

Le système des agences et comités de bassin convenait à une grande partie des acteurs en présence mais ses partisans lui attribuaient des significations différentes, notamment concernant les redevances pour l'usage de l'eau.

Pour les militants impliqués dans le processus de re-démocratisation, les comités de bassin s'inscrivaient parfaitement dans les principes de la démocratie participative et répondaient à des revendications locales ou régionales. Pour eux, les redevances devaient constituer des outils au service de l'action collective et leur montant devait être fixé de façon à financer les projets de restauration des ressources en eau, s'inscrivant dans la logique des communs (même s'ils n'utilisaient pas ce terme).

Pour les tenants du libéralisme économique, l'idée était de mettre en place des mécanismes de gestion de l'eau basés sur l'incitation financière. Les montants des redevances devaient d'abord être fixés de façon à ce qu'il soit économiquement plus rentable d'éviter de polluer ou d'économiser l'eau que de payer les redevances, selon une logique d'incitation individuelle distincte de la logique d'action collective caractéristique des communs.

La loi fédérale sur la gestion des ressources en eau, adoptée en 1997, inclut ces différentes interprétations en définissant comme objectifs de la redevance :

- reconnaître l'eau comme bien économique et donner à l'utilisateur une indication de sa réelle valeur ;
- inciter à un usage rationnel de l'eau ;
- créer des fonds pour financer les actions prévues dans les plans des ressources en eau.

## **3. De nouvelles institutions aux caractéristiques contrastées**

La carte ci-dessous présente les comités de bassin existant au Brésil en 2016, mettant en évidence les cas cités dans le présent article.

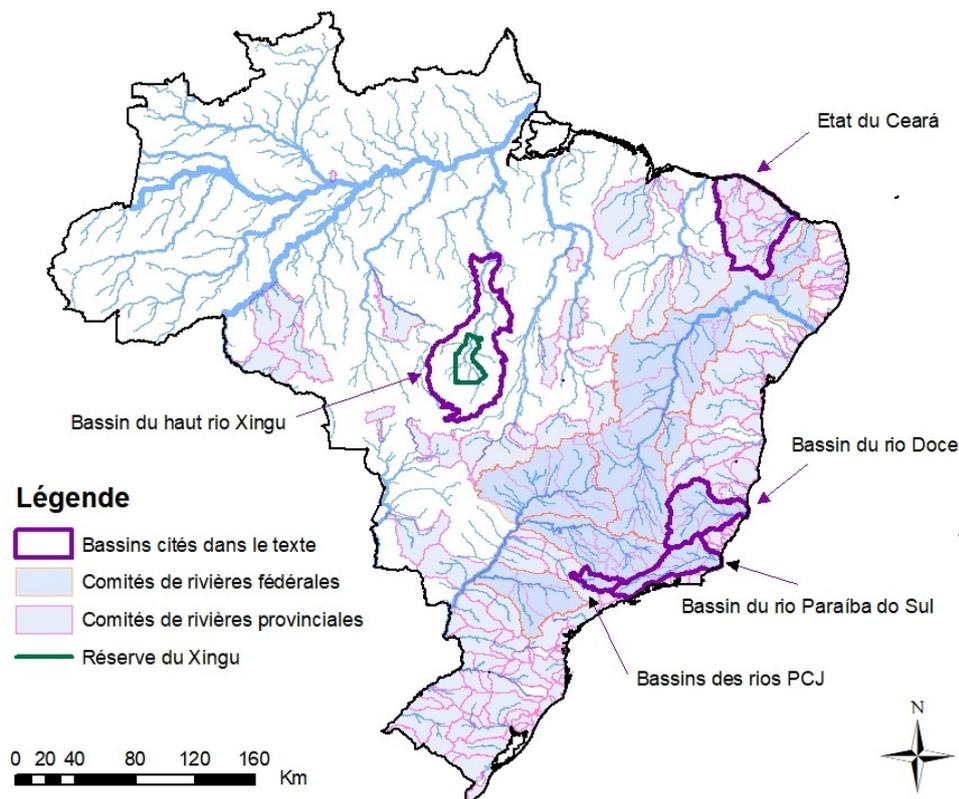


Figure 1 - Localisation des comités de bassin au Brésil et des cas étudiés (carte élaborée par les auteurs)

### 3.1. Compagnie de Gestion des Ressources en Eau de l'État du Ceará

Paradoxalement, les premières redevances mises en place au Brésil ne l'ont pas été à l'échelle d'un bassin mais d'un État. La Compagnie de Gestion des Ressources en Eau de l'État du Ceará (COGERH) a été créée en 1996, avec un fort appui de la Banque Mondiale, pour garantir le fonctionnement et l'entretien des barrages et des réseaux d'approvisionnement en eau des populations et des activités économiques (Formiga-Johnsson, 2001). Elle prélève pour cela une redevance centralisée au niveau de l'État, conçue comme contrepartie d'un service rendu pour la mise à disposition d'eau brute aux usagers. La COGERH a mis en place 12 comités de bassins ainsi que des dizaines de commissions locales de répartition de l'eau permettant une gestion collective de la ressource à l'échelle de chaque barrage, disposant d'une importante autonomie dans leur mode de fonctionnement. Ces structures locales correspondent bien aux huit caractéristiques des institutions de gestion de biens communs, y compris en ce qui concerne les mécanismes de résolutions de conflit.

### 3.2. Redevances volontaires dans les bassins PCJ

En 1999, des redevances ont été créées dans les bassins Piracicaba-Capivari-Jundiá sous la forme de contributions volontaires par mètre cube d'eau consommée ; payées par une dizaine de communes et quelques industries membres du Syndicat PCJ, elles finançaient cette institution de gestion de l'eau dans le bassin,

incluant des réseaux de mesure. Les montants des redevances, même modestes, ont permis le renforcement d'une logique d'action collective à l'échelle du bassin versant.

Ce second exemple, en vigueur jusqu'en 2005, se rapproche du paradigme des communs, notamment par son indépendance vis-à-vis du gouvernement central et la flexibilité dans l'utilisation des fonds (principes 1, 2, 3 et 7 d'Ostrom).

### **3.3. Création de l'Agence Nationale de l'Eau (ANA)**

A la fin des années 1990, la coopération bilatérale entre la France et le Brésil a pris fin, et les projets pilotes du rio Doce et du rio Paraíba do Sul ont été interrompus sans que les agences prévues n'aient été mises en place. Peu après, le gouvernement brésilien a créé l'ANA, financée sur les redevances du secteur hydroélectrique, et dont la mission est à la fois de mettre en place les instruments de gestion pour les eaux fédérales (comme celles du rio Doce et du Paraíba do Sul, qui coulent dans plus d'un État) et de coordonner la gestion des eaux dans tout le pays.

Dès lors, avec l'appui d'un corps technique compétent mais centralisé et disposant de moyens conséquents, plusieurs agences de bassin ont été mises en place, y compris dans les bassins du Paraíba do Sul et du Rio Doce, où des redevances ont été mises en place respectivement en 2003 et 2012. Dans les bassins PCJ, les redevances volontaires ont été 'étatisées' en 2006.

### **3.4. Conceptions des redevances et dynamiques collectives**

Pour les premières redevances prévues par la loi fédérale de 1997, les ingénieurs et économistes de l'ANA ont proposé au comité de bassin du rio Paraíba do Sul une logique différente de celle qui avait été adoptée lors de la mise en place des agences en France et exposée dans le cadre des programmes de coopération. Les montants de redevances n'ont pas été calculés de façon à financer un programme d'intervention qui correspondrait à un projet collectif, mais sont le résultat d'une négociation politique où les usagers de l'eau ont accepté de payer les redevances seulement dans la mesure où leurs montants étaient suffisamment faibles pour que l'impact sur leurs activités soit négligeable (COPPE, 2001). La même logique a prévalu dans les années suivantes dans d'autres bassins de rivières fédérales aussi bien qu'au niveau des États provinciaux, s'éloignant du troisième principe d'Ostrom (procédures pour faire des choix collectifs).

Dans tous les bassins où ont été mises en place des redevances selon cette logique, les dynamiques collectives ont du mal à se mettre en place, et ont même tendance à s'estomper là où elles étaient les plus fortes, comme dans les bassins PCJ à l'époque de la redevance volontaire. Les résultats concrets se font attendre, les

usagers rechignent à augmenter le niveau des redevances<sup>4</sup>, comme illustré par le graphique ci-dessous, et les agences de bassin ont des difficultés à utiliser les montants recouverts qui pourtant restent modestes.

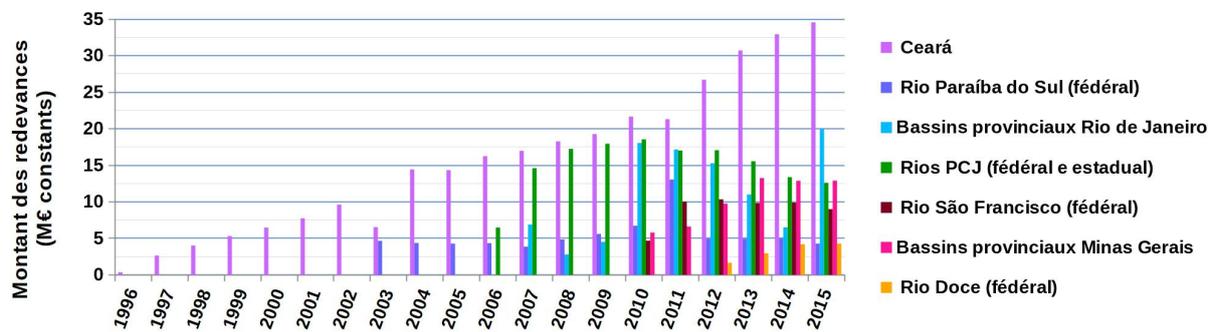


Figure 2 - Montants des principales redevances par bassin versant au Brésil (graphique élaboré par les auteurs à partir de données disponibles sur le site Internet de l'ANA<sup>5</sup>)

Sur le plan juridique, les redevances sont considérées comme des « prix publics », dans la mesure où elles sont payées au titre de l'utilisation de l'eau, laquelle appartient à l'État. Il en résulte des procédures administratives lourdes et contraignantes pour l'utilisation des fonds, en opposition avec le second principe d'Ostrom (règles adaptées aux conditions locales). Les fonds passent par le budget général de l'État, avec le risque qu'une partie y soit retenue, comme cela s'est produit à plusieurs reprises au cours des dernières années et surtout en 2016 pour les redevances de cours d'eau provinciaux dans les États de Minas Gerais et de Rio de Janeiro. Le septième principe d'Ostrom (non remise en cause par des institutions de niveau supérieur) n'est dans ces cas pas observé.

### 3.5. Des redevances « indolores »

Dans la pratique, le taux des redevances est déterminé de façon à éviter tout impact significatif sur les usagers et ainsi à faciliter le consensus au sein des comités de bassin ; pourtant les ingénieurs et économistes en charge du processus présentent souvent les redevances comme des outils d'incitation économique en référence au principe pollueur-payeur, ce qui devrait impliquer des valeurs élevées. Cette façon de présenter les redevances en fait davantage un repoussoir qu'un élément de motivation pour la plupart des usagers. Paradoxalement, elle est aussi associée à l'expérience française, ou plutôt à ce que de nombreux spécialistes brésiliens considèrent comme l'idéal du système français originel, estimant qu'il s'en est éloigné au cours du temps (Martins, 2011). Pour le comprendre, il nous faut revenir en France.

<sup>4</sup> A l'exception notable du Ceará, où les redevances ont été mises en place selon une logique de « service rendu », comme expliqué plus haut.

<sup>5</sup> <http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/cobrancaearrecadacao/cobrancaearrecadacao.aspx>

## 4. Controverses sur le rôle des agences de l'eau en France

### 4.1. Evolution des redevances et aides des agences de l'eau en France

Les montants des redevances perçues et des aides financières attribuées par les agences de l'eau françaises ont augmenté au cours du temps, accompagnant les besoins de financement de la politique de l'eau. Le graphique ci-dessous l'illustre au travers de l'exemple des redevances et aides pour pollution domestique dans le bassin Seine-Normandie.

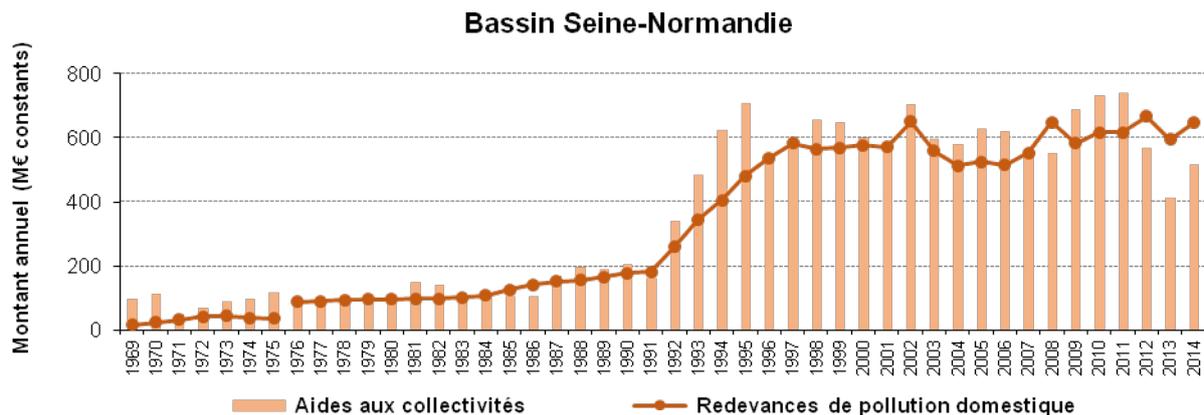


Figure 3 - Evolution historique des redevances pour pollution domestique et aides financières aux collectivités dans le bassin Seine-Normandie (graphique adapté à partir de Laigneau, 2014, tome 2)

La discontinuité observée entre 1975 et 1976 provient d'un changement du mode de calcul des redevances. L'augmentation rapide des redevances et des aides, observée à partir de 1992, provient des besoins d'investissements liés à la directive européenne « Eaux résiduaires urbaines », adoptée en 1991 (Laigneau, 2014, tome 2).

Le graphique met en évidence l'évolution conjointe des montants des redevances payées par les usagers domestiques et des montants des aides financières reçues par les collectivités, illustrant la logique de mutualisation financière qui caractérise les agences de l'eau.

### 4.2. Le Rapport du Commissariat Général au Plan

En 1997 le Commissariat Général au Plan publie un rapport critique sur le fonctionnement des agences de l'eau françaises, leur reprochant de ne pas être efficaces sur le plan économique et de ne pas appliquer correctement le principe pollueur-payeur. Le rapport affirme que les agences se sont en cela éloignées des intentions de leurs fondateurs :

La Commission de l'Eau du Plan s'est appuyée sur les principes de l'économie du bien être pour fonder l'intervention publique dans le domaine de l'eau. Ses travaux reprennent ainsi le concept de déséconomies externes encore appelées externalités négatives. [...] La présence de déséconomies externes implique que certains agents (ici les pollueurs) ne supportent pas le

coût des dommages liés à la pollution qu'ils génèrent. [...] Or, pour que les comportements décentralisés s'ajustent au mieux des intérêts de tous dans une économie de marché, il faut que les prix des ressources naturelles reflètent pleinement le coût d'opportunité de leur usage. [Pour leurs] fondateurs [...] : « l'intervention des agences permettra donc, conformément à la politique générale de vérité des prix et d'allègement de la charge des finances publiques, de supprimer progressivement les subventions automatiques et les distorsions qui en résultent ». Cette vérité des prix devrait être rendue effective par la mise en place d'un système de redevances correctement dimensionnées à l'échelle territoriale (Commissariat General au Plan, 1997).

Cette interprétation ne résiste pas à l'analyse historique : dans les années 1960 et 1970, seuls quelques Ingénieurs des Mines étaient adeptes de la conception économique citée ci-dessus et celle-ci est absente des débats politiques qui ont abouti à la création des agences (au Parlement) et à la définition des premières redevances (dans les comités de bassins) (Laigneau, 2014).

Ce point a fait l'objet de désaccords au sein de l'équipe de rédaction du rapport (Barraqué, 2003), certains de ses membres soulignant que les agences avaient été créées avant le principe pollueur-payeur dans une logique de mutualisation financière que l'on peut rapprocher de celle des communs :

Le principe pollueur-payeur est un principe d'économie libérale qui vise en fait à substituer un rapprochement du marché à une action réglementaire de l'État, donc à déréglementer et à inciter. [...] Le principe pollueur-payeur est inscrit dans la problématique anglo-saxonne de confrontation entre l'État et le marché ; alors que les agences fonctionnent sur un principe entièrement différent, celui de la subsidiarité et de la communauté : il ne s'agit pas de faire disparaître la pollution, mais de conduire un processus d'apprentissage collectif permettant de gérer celle-ci de façon satisfaisante pour la communauté, [...] faire verser par chaque usager qui abuse de la ressource une compensation aux autres, et [...] utiliser l'argent versé pour aider à lisser l'impact économique (notamment sur le prix de l'eau) des investissements énormes mais amortis sur de longues durées (Barraqué, 1999).

Comme au Brésil, différents groupes d'acteurs ont attribué des significations différentes au système des agences et comités de bassin. Mais c'est la conception des redevances comme expression du principe pollueur-payeur qui s'est largement répandue en France comme à l'étranger, et non leur conception comme instruments d'action collective, qui correspond pourtant à la pratique des agences de l'eau françaises.

### **4.3. Statut juridique des redevances**

Les redevances avaient été créées en 1964 dans la logique économique d'un 'service rendu' par les agences de l'eau aux usagers :

L'agence établit et perçoit sur les personnes publiques ou privées des redevances, dans la mesure où ces personnes publiques ou privées rendent nécessaire ou utile l'intervention de l'agence ou dans la mesure où elles y trouvent leur intérêt (Article 14 de la loi du 16 décembre 1964).

Suivant un avis de 1982 du Conseil constitutionnel requalifiant les redevances des agences en impositions de toute nature (Barraqué, Laigneau, 2017), la loi sur l'eau et les milieux aquatiques votée en 2006 a modifié leur justification.

Désormais, c'est la loi elle-même qui définit les assiettes, et donc les redevances elles-mêmes. Leur fondement ne relève plus d'une analyse préalable de la situation du bassin, justifiant, a posteriori, leur perception éventuelle par l'agence. Elles sont désormais perçues a priori, en application du principe de prévention et du principe de réparation des dommages à l'environnement (Nicolazo, Redaud, 2007).

La nouvelle loi a également soumis les redevances à un encadrement parlementaire annuel. Cette fiscalisation a rendu possible une ponction systématique par l'État d'une partie significative des redevances à partir de 2014, comme le montre le graphique de la figure ci-dessous<sup>6</sup>.

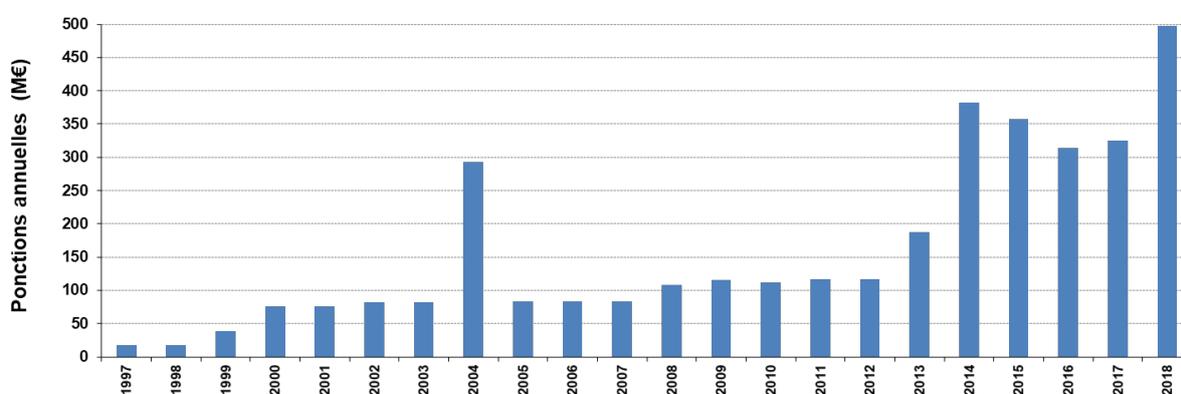


Figure 4 - Ponctions de l'Etat sur le budget des agences de l'eau en France (graphique élaboré par les auteurs à partir de données du ministère des finances)

Ces prélèvements sur le budget des agences, croissants, mettent en péril l'acceptation des redevances par les usagers et la confiance dans le fait que les montants qu'ils payent seront effectivement utilisés pour les actions décidées par les comités de bassin. Le système des agences tend à s'éloigner, en France, du septième principe d'Ostrom (non remise en cause par des institutions de niveau supérieur).

## 5. Echelles géographiques

Le huitième principe d'Ostrom nous invite à nous pencher sur la question de l'articulation entre échelles géographiques.

En France, d'intéressantes démarches collaboratives de gestion de l'eau qui s'inscrivent dans le paradigme des communs sont situées à l'échelle des sous-

<sup>6</sup> En 2018, ces ponctions représentent 20% du budget total des agences (dont le montant est de 2,4 milliards d'euros par an).

bassins, où sont mis en place des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) ou des contrats de rivières (Allain, 2012).

Ces dynamiques collectives à l'échelle locale s'articulent avec l'action des agences de l'eau, qui exercent une solidarité financière entre les usagers à l'échelle plus large des six grands bassins. Cette échelle leur permet à la fois de bénéficier d'une capacité technique et financière suffisante et d'assurer un rôle de « catalyseur de la gestion locale et concertée » (SNE-CDFT, 2000), facilitant l'émergence ou la pérennité de démarches collectives grâce à leurs outils d'incitation financière et au financement d'équipes d'animateurs ou chargés de mission au sein des structures locales (Barreteau & al., 2008). Aujourd'hui, les agences de l'eau financent des centaines d'animateurs de rivières dans le pays.

Au Brésil, la question des mécanismes de gouvernance multi-niveaux a été abordée par Ostrom et ses collègues dans le cas de la réserve indienne du rio Xingu, où existe un fort capital social (Brondizio, Ostrom, Young, 2013) mais où il est nécessaire de prendre en compte les interactions avec les autres acteurs du bassin versant, nettement plus vaste que la réserve. L'organisation non-gouvernementale brésilienne *Instituto Socioambiental* y joue un rôle de facilitateur, animateur ou promoteur de projets impliquant différents groupes sociaux entre lesquels la coopération n'est pas évidente. On peut y reconnaître un exemple d'« institution passerelle » (Duraiappah Ak et al)<sup>7</sup>.

En comparant ce processus avec l'exemple français, il nous semble que les agences de l'eau peuvent être considérées comme un exemple d'« institution passerelle », qui facilitent la gouvernance à l'échelle des grands bassins fluviaux et sont indispensables à l'émergence et au bon fonctionnement des institutions locales en charge de la gestion de l'eau (et du territoire) comme bien commun.

## Conclusion

La grille d'analyse choisie, centrée sur la problématique des communs au sens d'Ostrom (des ressources naturelles en commun), permet de mettre en évidence les conséquences des choix économiques et financiers sur les dynamiques locales d'action collective.

En France comme au Brésil, les agences ont du mal à échapper à la dichotomie entre l'Etat et le marché. Qu'elles aient été créées à partir de mobilisations locales ou

---

<sup>7</sup> Le concept d' « institutions passerelles » est également exposé dans le texte en français "Biens communs et développement: se confronter aux limites d'une gouvernance à un seul niveau spécifique" mis en ligne sur le site Internet de la 12e Conférence internationale de l'AFD: [http://communsetdeveloppement-afd2016.com/uploads/event\\_member/116769/eduardobronziofr.4.pdf](http://communsetdeveloppement-afd2016.com/uploads/event_member/116769/eduardobronziofr.4.pdf)

à l'initiative des gouvernements, il semble difficile de trouver un modèle institutionnel et juridique qui leur permette de concilier l'autonomie des acteurs locaux et l'encadrement des redevances par l'Etat, seul à même d'obliger les usagers réticents à payer.

Dans le cas français, l'évolution historique des agences de l'eau et du statut juridique des redevances met en évidence une interférence croissante de l'État, allant jusqu'à confisquer une partie du budget établi par les usagers. Dans le cas brésilien, la dépendance des agences de bassin vis-à-vis des gouvernements est un enjeu majeur.

Ces expériences mettent en évidence l'importance de l'autonomie financière d'agences de bassin ne risquant pas d'être ponctionnées par exemple par le budget de l'État. C'est indispensable pour créer une dynamique de confiance au sein de la communauté d'usagers d'un bassin versant et pour pouvoir financer des investissements répartis sur plusieurs années. Cela implique une révision approfondie du système des agences de bassin et des redevances, qui est d'ailleurs d'actualité au Brésil. Il faut également plus de flexibilité dans l'utilisation des fonds perçus, afin que cela puisse se traduire par des projets effectifs dont les usagers verront les bénéfices.

En France aussi, le moment est peut-être venu, dix ans après l'approbation de la loi sur l'eau de 2006 qui a fiscalisé le système des redevances, d'en faire le bilan et d'envisager les évolutions possibles. Tout comme au Brésil, les solutions juridiques, voire constitutionnelles, permettant de suivre les principes des communs, accordant aux organismes de bassin une autonomie suffisante dans la construction collective d'actions financées par les redevances, restent encore à trouver.

Il s'agit d'une question cruciale au moment où les agences sont confrontées aux nouveaux défis de l'adaptation aux changements climatiques et de la conservation de la biodiversité, car c'est la confiance des habitants des territoires dans le processus qui est la clé de sa réussite.

## 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., 1999, « Le ministère de l'environnement et les agences de l'eau ». In LASCOUMES P. (dir.), *Instituer l'environnement : 25 ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, pp. 103-127.

Barraqué B., 2003, Une eau qui déborde les modèles économiques ? Faisons flotter quelques malentendus, *La Houille Blanche*, n°3, pp. 131-139.

Barraqué B., Laigneau P., 2017, Agences de l'eau : rétrospection prospective. *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, n° 87, pp114-120.

- 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*, pp. 48-55.
- Brondizio E., Ostrom, E., Young O. R., 2013, Connectivité et gouvernance des systèmes socio-écologiques multiniveaux : le rôle du capital social, *Management & Avenir*, vol. 7, n° 65, pp. 108-140.
- Comite de bassin Seine-Normandie, 1974, *Procès-verbal de la réunion du comité de bassin Seine-Normandie du 5 avril 1974*, Nanterre, Agence de l'Eau Seine-Normandie.
- Commissariat General du Plan, 1997, *Évaluation du dispositif des agences de l'eau, Rapport au Gouvernement*, Paris, La Documentation française.
- COPPE, 2001, *Projeto proagua – Fortalecimento Institucional, Fase III. Sistema de Gestão da Bacia do Rio Paraíba do Sul*. Rio de Janeiro: Laboratório de Hidrologia e Estudos do Meio Ambiente da COOPE/UFRJ, 2001.
- Duraiappah Ak 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*, Volume 7, pp 94-100.
- Formiga-Johnsson 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.
- Formiga-Johnsson R. M., 2001, La nouvelle politique de l'eau au Brésil : forces et enjeux d'une transformation vers une gestion intégrée, *Tiers-Monde*, tome 42 n°166, pp. 403-425.
- Laigneau P., 2014, *Tristes águas francesas*, Thèse en Sciences de l'Environnement, Paris, Agroparistech.
- Martins R. C., 2012, De bem comum a ouro azul: a crença na gestão racional da água, *Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar*, São Carlos, vol. 2, n°2, pp. 465-488.
- Ostrom E., 2010, *La gouvernance des biens communs: pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Bruxelles, Paris, De Boeck.
- Nicolazo JL., Redaud JL., 2007, *Les agences de l'eau - Quarante ans de politique de l'eau*, Paris, Editions Johanet.
- OCDE, 2015, *Governança dos Recursos Hídricos no Brasil*, OCDE Publications, Paris.
- Ruf T., 2011, Le façonnage des institutions d'irrigation au 20ème siècle selon les principes d'Elinor Ostrom, est-il encore pertinent en 2010 ?, *Natures Sciences Sociétés*, vol. 19, n°4, pp. 395-404.
- SNE-CDFT, 2000, Propositions pour une réforme de la politique de l'eau et des milieux aquatiques. *Bulletin de la Branche agences de l'eau, Syndicat National de l'Environnement SNE-CFDT*, Montpellier, SNE-CFDT.