



HAL
open science

La gestion de l'eau comme bien commun et sa difficile application en France

Bernard Barraqué

► **To cite this version:**

Bernard Barraqué. La gestion de l'eau comme bien commun et sa difficile application en France. Administration: Revue de l'Administration Territoriale de l'Etat, 2021, 269, pp.77-79. 10.3917/admi.269.0077 . hal-04484871

HAL Id: hal-04484871

<https://hal.science/hal-04484871>

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.

La gestion de l'eau comme bien commun et sa difficile application en France¹

Bernard Barraqué
DR CNRS émérite

Résumé

On veut ici essayer de clarifier ce qu'on entend par 'bien commun' : après avoir montré qu'on mobilise inutilement ce terme lorsqu'on veut remunicipaliser les services publics, on rappelle la répartition des biens en quatre catégories dans l'économie institutionnelle, où les biens communs sont ceux où il y a rivalité mais difficulté d'exclusion, ce qui s'applique à une partie des ressources en eau. Puis on montre que la gestion par bassins faisant appel à la démocratie participative, reste difficile en France contrairement à ce qui se passe aux Pays Bas et dans la Ruhr, du fait des restrictions de la Constitution. Mais ce qui n'est pas possible pour les agences de l'eau peut-il s'envisager à l'échelle des EPTB ?

La revue de l'administration préfectorale me donne l'occasion de préciser ce qu'est l'eau comme bien commun, en reprenant la question des 'biens publics impurs' définis par l'économie institutionnelle.

Mais d'abord, il faut prendre de la distance par rapport à ceux qui confondent les biens communs et ceux qu'on veut rendre insusceptibles de privatisation ou de marchandisation. Cette confusion est d'actualité : parmi les élus écologistes aux dernières élections municipales, certains veulent remunicipaliser l'eau potable au nom du caractère de bien commun de l'eau, exactement comme Mme Le Strat l'avait argumenté lors du retour en régie du service de l'eau à Paris.

Or, pas plus aujourd'hui à Bordeaux ou à Lyon qu'hier à Paris, Montpellier ou Nice, et qu'avant-hier à Grenoble, le retour à la gestion publique ne se traduit par la suppression des compteurs d'eau et le renoncement à la facturation au volume. Pour les usagers ou clients, l'eau potable et l'assainissement restent des services à caractère commercial, que l'opérateur fasse du profit ou pas. Pour l'économie institutionnelle il ne s'agit alors pas de biens communs, mais de biens de club, même s'il s'agit de biens de club particuliers, car soumis aux contraintes du service public (universalité dans le territoire du service, égalité de tarif, continuité, et mutabilité). Il faut donc montrer la différence, et expliquer pourquoi on ne peut pas étendre à des services techniques très matériels et très coûteux, la réflexion généreuse construite sur les biens communs immatériels (logiciels libres, wiki etc.), qui oppose la gratuité à la marchandisation / privatisation.

La distinction entre les biens communs et les biens de club a été faite progressivement : d'abord Richard Musgrave (Desmarais-Tremblay, 2014 ; 2017), le premier, a défini en 1969 les biens de marché comme étant non seulement sujets à rivalité, mais aussi à une appropriation exclusive ; à l'inverse, les biens publics purs ne sont pas rivaux ni excluants ; et ils sont logiquement gérés par l'Etat ou une administration, et financés par des budgets publics. Du coup, il a fait apparaître deux

¹ Dernière version avant publication dans *Administration* (Revue de l'Administration Territoriale de l'Etat), n°269, pp 77-79.

autres types de biens : rivalité sans exclusion, et exclusifs sans rivalité. Dès 1973, avec sa femme Peggy, il a formulé ce qui est devenu le tableau classique introduisant à l'économie politique, soit une matrice à double entrée :

Consumption	Exclusion	
	Feasible	Not Feasible
Rival	1	2
Nonrival	3	4

Depuis, nombre d'économistes ont remplacé les quatre chiffres par des exemples. Et, dès 1977, Vincent et Elinor Ostrom leur ont donné une qualification générale : 1- biens de marché ; 2- biens communs (*common pool resources*) ; 3- biens de club ou à péage ; 4- biens publics purs.

Les types 2 et 3 sont ce qu'on appelle les biens publics impurs, mais leurs caractéristiques sont inverses. Les services publics comme les transports publics, l'électricité ou l'eau sont des biens de club : on est libre de les utiliser ou pas, mais si on le fait on doit payer sa contribution qui d'ailleurs en théorie est égale pour tous. Sinon on est exclu (ou on devient passager clandestin).

C'est sur l'autre catégorie de biens publics impurs qu'a travaillé Elinor Ostrom, en reprenant ce qu'elle avait élaboré dans sa thèse (années 1960) sur un aquifère californien surexploité, et sur la solution de gestion en commun qu'elle avait imaginé comme plus performante qu'une privatisation. Comme son professeur Siegfried von Ciriacy Wantrup, fondateur de l'économie des ressources naturelles, elle s'est confrontée au célèbre article du biologiste malthusien Garret Hardin. Dans sa 'tragédie des communaux', ce dernier ne voyait comme solution à la gestion durable de ces biens que le partage arbitraire par l'Etat ou la privatisation et la marchandisation. Ciriacy Wantrup a répondu en 1975 que, aussi bien en Suisse, en Autriche et dans le sud de l'Allemagne, que dans de nombreux pays en développement, des formes de gestion en commun avaient subsisté (ex. les alpages et les fruitières) malgré deux cents ans de capitalisme et de propriété privée. Puis Ostrom et son équipe de l'Indiana ont multiplié les études de cas dans le monde et abouti à ces fameuses huit règles à respecter pour que la gestion en commun soit durable, dans l'ouvrage *Governing the Commons* paru en 1990. Et notamment, que l'institution de gestion en commun soit insérée dans un dispositif de gouvernance multi-niveaux, mais sans que la tutelle à un niveau supérieur n'interfère trop avec les règles que se donne cette institution.

L'ouvrage a été traduit en français 20 ans plus tard ; mais, avant même l'obtention du prix Nobel d'économie par Mme Ostrom en 2009, l'eau bien commun a inspiré les opposants aux privatisations de l'eau, encouragées par les Institutions financières internationales dans la décennie qui a suivi la chute du modèle soviétique dans la gestion de l'environnement et des services urbains. Et du coup, c'est ensemble que les privatisations de la ressource en eau et des services publics ont été rejetées par des coalitions diverses comprenant en général les alter-mondialistes et les partisans de la gestion publique, ne faisant pas la différence entre biens communs, biens de club et biens publics purs.

Mais ici, on considère que l'eau comme bien commun, c'est avant tout la ressource en eau, lorsqu'une rivalité apparaît entre ses usagers, alors qu'il est impossible ou difficile d'en exclure aucun. Un cas typique est celui d'un aquifère surexploité par suite de la multiplication de puits privés ; sa gestion plus durable passe par l'institution d'une communauté des titulaires de puits qui va réguler les pompages en réduisant les droits de façon équitable, ou qui va réduire le nombre de puits en service et les mettre en commun. Mais la rivalité entre les usagers peut également se manifester lorsqu'il faut partager le financement de cette gestion en commun : outre qu'il faut établir un barème équitable, par la négociation entre des usagers qui souvent ne font pas la même

chose avec la ressource et ne lui donnent pas la même valeur, on peut aller jusqu'à des transferts entre catégories d'usagers, par exemple des paiements pour services environnementaux. C'est le cas de l'indemnisation d'agriculteurs renonçant aux intrants pour limiter la contamination de l'eau dans leurs champs situés dans les bassins d'alimentation des captages d'eau potable.

Pour que la gestion en commun fonctionne, il faut que les ayant-droit, à l'intérieur d'un territoire donné, se fixent une règle contraignante de participation. Et ici apparaît une autre différence avec les biens de club, parmi lesquels les services publics d'eau : là où ces derniers sont caractérisés par la liberté d'adhésion et l'égalité de traitement², les biens communs, dont une bonne partie des ressources en eau, sont caractérisés par la contrainte et l'équité. Et, à titre de contre-exemple, on voit qu'en France, la difficulté de gérer les risques d'inondation à l'échelle des EPCI qui en sont responsables depuis la loi MAPTAM de 2014 et la loi NOTRe de 2015, conduit beaucoup d'entre eux à transférer la compétence à l'EPTB³ dont ils font partie. Mais l'adhésion est libre, si bien que certains EPCI, ici et là, se conduisent en passagers clandestins, ne serait-ce qu'en voulant conduire leur prévention des inondations sur leur territoire sans se coordonner avec l'amont et l'aval.

En fait la gestion en commun est aussi ancienne que l'humanité. Or, dans une société libérale comme la France, la victoire de la bourgeoisie et de l'Etat contemporain lors de la Révolution puis de l'Empire s'est traduite par une remise en cause systématique de la gestion en commun, et notamment des communaux. Dans le domaine de l'eau cependant, le Code rural n'a pas réussi à enfermer tous les cours d'eau dans la dichotomie Privé-Public ou Marché-Etat, et au bout de 90 ans de débats, la loi de 1898 sur le régime et la répartition des eaux a laissé le flux des petits cours d'eau (ni navigables ni flottables)⁴ dans la catégorie des choses communes de leurs riverains et autres ayant-droit. La loi prévoyait la mise en place de syndicats de riverains pour les gérer. Mais en parallèle, la centralisation administrative a conduit les usagers à chercher l'arbitrage des préfets plutôt que celui de leur propre juridiction. Notons ici la différence avec les Pays-Bas, où les wateringues chargées de la gestion des digues et du drainage des polders, non seulement n'ont pas disparu, mais ont été consolidées et constitutionnalisées dans leur forme de communautés d'usagers. Le budget cumulé des 21 Wateringues est de 2,8 milliards d'euros ! En France, avec les lois de 1964 puis de 1992, on a voulu créer ou recréer des 'communautés locales de l'eau', sans succès : l'article 34 de la Constitution ne permet pas à des comités d'usagers réunis es-qualités de percevoir ou de gérer de l'argent public, ce qui est réservé aux élus. Pourtant, c'est ce même mode de financement communautaire que les Allemands de la Ruhrgebiet ont inventé il y a plus d'un siècle, et que les pères fondateurs des agences de l'eau françaises ont voulu imiter en 1964, en confiant l'élaboration des programmes quinquennaux des agences aux comités de bassin, ainsi que la fixation du montant des redevances permettant de couvrir environ 35% des besoins de financement correspondants.

² Il faut rappeler ici que les citoyens ne sont pas obligés de se raccorder au réseau d'eau potable : ils peuvent auto-produire tout ou partie de leur eau ; symétriquement, la collectivité peut refuser de desservir les habitants d'un hameau éloigné si l'extension du réseau correspondante est techniquement ou financièrement difficile.

³ Etablissement Public Territorial de Bassin. Regroupant aujourd'hui 43 syndicats mixtes de gestion de cours d'eau, à la différence des agences de l'eau, les EPTB n'ont pour membres que des collectivités publiques, et donc ils ont la maîtrise d'ouvrage.

⁴ Les rivières navigables et flottables ont été domaniales, le flux de l'eau appartenant à l'Etat. Les riverains des petits cours d'eau ont gardé la pleine propriété de leur berge et du lit jusqu'à la moitié.

Mais ici, on cherche à savoir si le statut de l'eau comme bien commun peut être traduit par un mécanisme de financement correspondant. Or depuis le début de la V^e République, la parafiscalité a été enfermée en seulement deux catégories : les redevances pour service rendu inscrites dans l'économie de marché et gérées par des EPIC, et tout le reste, étant considéré comme des impositions de toute nature, gérées par des EPA. En 1967, le Conseil d'Etat a refusé de ranger les redevances des agences de l'eau dans l'une ou l'autre de ces catégories, sans pour autant les qualifier autrement que du terme '*sui generis*'. Mais, au lieu de créer une troisième catégorie de parafiscalité, correspondant aux '*common pool resources*', la France s'est enfermée dans la dichotomie de 1959 avec l'avis du Conseil constitutionnel de 1982, rangeant les redevances des agences dans les impositions. Ce choix a été finalement sanctionné par la LEMA, qui en pratique permet de supprimer l'autonomie budgétaire des agences au profit de Bercy.

Mais le pire, c'est que c'est au nom de leur caractère de service rendu que les redevances des agences ont pu être prélevées sur les factures d'eau des usagers domestiques et assimilés (à partir de 1974), alors que, en tant qu'impositions, elles devraient être payées par les citoyens dans les impôts locaux : comme c'est le cas avec la GEMAPI, qui d'ailleurs est amputée de tout ce que rapportait la taxe d'habitation : comme si les locataires ne devaient pas contribuer à la prévention des inondations.

Par ailleurs, le caractère d'impôts des redevances pose désormais un problème constitutionnel, puisque les comités de bassin sont en partie composés de représentants d'entreprises et de la société civile. C'est une raison essentielle pour ne pas leur avoir accordé la maîtrise d'ouvrage. Si elles l'avaient eu, comme dans leur modèle de la Ruhr, la question du plafonnement de leurs aides en tant qu'aides d'Etat ne se poserait pas. Mais justement, c'est à la fin du 20^{ème} siècle que le gouvernement a fait l'erreur de faire des agences des établissements publics de l'Etat, et du coup la Commission européenne considère les aides des agences comme des aides d'Etat. N'est-ce pas pour ça qu'il y a si peu de contrats entre collectivités distributrices d'eau et agriculteurs pour la protection des captages par diminution d'intrants, alors qu'il y en a plusieurs centaines en Allemagne ?

La situation, actuellement bloquée au niveau des agences de l'eau⁵, pourrait peut-être trouver une solution au niveau des EPTB. En effet, ces derniers sont dirigés par les seuls élus du suffrage, et donc ils ont la maîtrise d'ouvrage. Mais ils pourraient aussi aider financièrement certains acteurs privés de leurs territoires, lorsque ceux-ci, par leurs investissements ou modes de fonctionnement, rendent service à l'ensemble des acteurs du territoire concerné par le biais de l'amélioration du milieu aquatique. Il faudrait pour cela une modification de la doctrine du Conseil d'Etat, qui limite l'assiette des redevances pour service rendu à ceux des acteurs du territoire qui vont bénéficier directement des investissements que les redevances en question vont subventionner. En d'autres termes il faudrait pouvoir considérer le milieu aquatique d'un EPTB comme un équipement rendant service à tous.

Il est nécessaire de conforter les financements des EPTB, d'autant plus que la réforme territoriale engagée avec les lois MAPTAM et NOTRe se traduit par la réduction du soutien des Conseils départementaux, liée à leur perte de compétence générale sur l'eau, et au transfert de la compétence GEMAPI et de la taxe correspondante aux EPCI-FP. Ces derniers peuvent transférer, ou seulement déléguer tout ou partie de cette compétence GEMAPI aux EPTB, mais aussi l'exercer

⁵ Qui ont failli disparaître, ce qui a motivé la tenue des assises de l'eau en 2018-19.

directement. A part ça, les ressources dont ils peuvent disposer sont : les aides des agences de l'eau qui proviennent des factures d'eau et d'assainissement, et qui sont souvent accordée au coup par coup ; des subventions européennes comme les programme LIFE, mais c'est rare ; et des redevances pour service rendu que la loi les autorise à prélever, mais avec les restrictions évoquées plus haut. Il est très intéressant de voir comment quelques EPTB 'naviguent' dans ce domaine compliqué de leur budget, et ce qu'ils pourraient faire si on sortait de la dichotomie service-rendu/impositions en ouvrant une troisième catégorie de parafiscalité, avec des redevances pour service rendu mutualisées sur leur territoire. Avec ce budget supplémentaire et autonome, les EPTB pourraient aussi être les porteurs de transferts entre catégories d'usagers, avec des paiements pour services environnementaux.

En tout cas, dans cette revue du corps préfectoral, il est utile de rappeler la 7^{ème} règle de la gestion durable en commun d'Elinor Ostrom : le respect des règles adoptées localement par la communauté de gestion, par les institutions de niveau supérieur (principe de subsidiarité ascendant).

Typiquement, les Préfets doivent se former à la diplomatie avec les commissions locales de l'eau, pour faire aboutir des SAGE où le soutien du représentant de l'Etat est une condition de la confiance que les usagers représentés dans la CLE accorderont à ce plan sur le terrain.