



HAL
open science

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

Patrick Laigneau, Rosa Maria Formiga-Johnsson, Bernard Barraqué

► To cite this version:

Patrick Laigneau, Rosa Maria Formiga-Johnsson, Bernard Barraqué. Les agences de l'eau au Brésil et en France: les défis d'une gestion de l'eau en bien commun à l'échelle des bassins versants. *Annales des mines - Série Responsabilité et environnement*, 2018, 92, pp.50-54. 10.3917/re1.092.0050 . hal-04490386

HAL Id: hal-04490386

<https://hal.science/hal-04490386>

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.

Agences de l'eau au Brésil et en France: les défis d'une gestion de l'eau en biens communs à l'échelle des bassins versants

Water agencies in Brazil and France: the challenges of river basin management under the commons perspective

Patrick Laigneau, (patrick@otinga.net), Rosa maria Formiga-Johnsson, Bernard Barraqué

1. Chapô :

La gestion des ressources en eau par bassin a vu le jour au Brésil dans les années 1990, dans un mouvement de démocratisation qui s'est appuyé sur l'expérience française alors âgée de 25 ans. Mais, plus que l'hétérogénéité liée au fédéralisme, la logique administrative assez centralisée qui leur a été imposée n'a pas permis d'atteindre les résultats espérés, comme le constate l'OCDE aujourd'hui. L'article propose une réflexion sur ces processus d'action collective, dans la perspective des communs, et revient à partir de là sur la crise des agences en France. Il suggère enfin des pistes pour re-légitimer ces organismes, au Brésil comme en France.

Mots clés : agences de l'eau, redevances, communs, France, Brésil.

Key words : River basin agencies, water levies, commons, France, Brazil.

Introduction

Au Brésil, la gestion par bassin versant a été adoptée par les Etats et à l'échelon fédéral, avec la loi sur l'eau de 1997. Son rapporteur en a rappelé l'inspiration française :

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

Vingt ans plus tard ont été créés dans le pays plus de deux cents comités de bassin, mais peu d'entre eux bénéficient d'agences de l'eau constituant leur bras exécutif. Là

où elles existent, les niveaux des redevances ne sont pas à la hauteur des besoins d'investissement (OCDE, 2015).

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

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

Ici, nous cherchons ici à comprendre pourquoi, selon les cas, les usagers de l'eau regroupés au sein d'un comité de bassin acceptent ou non de voter des valeurs de redevances relativement élevées qu'ils doivent eux-mêmes payer.

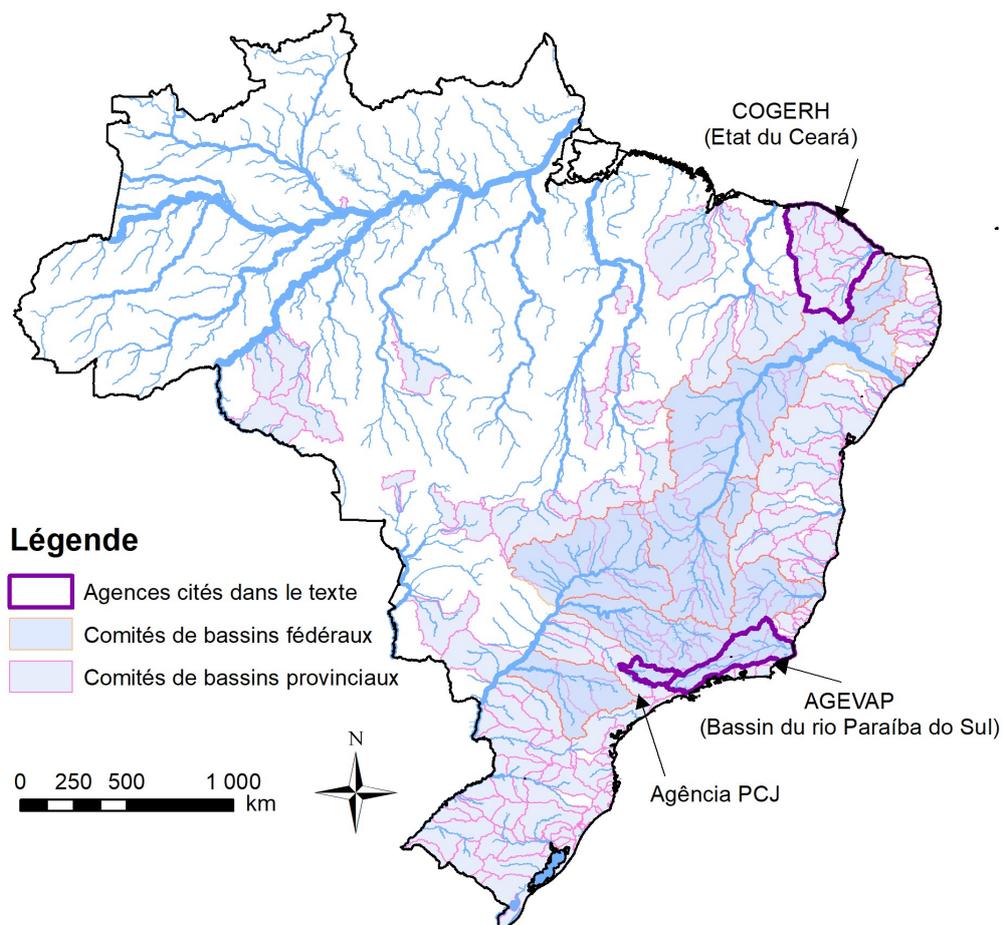


Figure 1 - Localisation des comités de bassin au Brésil et des agences citées dans le texte

1. Expériences pionnières

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

En 1989, à proximité de São Paulo, la mobilisation locale a abouti à la création du Syndicat intercommunal des bassins Piracicaba et Capivari pour la reconquête de la qualité des eaux (Formiga-Johnsson, 1998). En 1991, une loi sur l'eau, approuvée dans l'Etat de São Paulo (ESP), a officiellement élargi le projet en créant le Comité de bassin des rivières Piracicaba, Capivari et Jundiaí (PCJ), qui a démarré ses activités deux ans plus tard. Toutefois, les tentatives des acteurs locaux pour doter ce comité d'une agence de l'eau se sont heurtées à une décennie de réticences des responsables politiques de l'ESP quant au financement. A la fin des années 1990, seules ont pu être mises en place des redevances volontaires, payées au syndicat intercommunal PCJ par les principales communes et quelques entreprises du bassin.

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

2. Agence Nationale de l'Eau et agences déléguées de bassin

La loi fédérale sur l'eau de 1997 a généralisé une politique de gestion de l'eau décentralisée et participative, prévoyant la création de comités et d'agences de bassins. Puis en 2000, le gouvernement fédéral a créé une Agence Nationale de l'Eau (ANA), financée sur les redevances du secteur hydroélectrique, et dont la mission est à la fois de gérer les eaux fédérales (qui coulent dans plus d'un État fédéré) et de coordonner le système de gestion des eaux dans tout le pays. Dès lors, avec l'appui d'un corps technique compétent et disposant de moyens conséquents, mais centralisés, des redevances ont été mises en place dans quelques bassins fédéraux considérés comme stratégiques, avec des structures légères et provisoires, les « agences délégataires », en lieu et place des agences de bassin prévues.

Les ingénieurs et économistes de l'ANA ont choisi le bassin du Paraíba do Sul, en partie détourné pour alimenter en eau de Rio de Janeiro, pour y mettre en place les premières redevances conformes à la loi de 1997. A l'inverse de l'expérience française, elles n'ont pas été dimensionnées pour financer un programme d'intervention, mais de façon à n'impacter les usagers de l'eau que de façon négligeable. Les redevances du cours d'eau fédéral sont perçues par l'ANA et

reversées à une « agence déléguée », l'AGEVAP¹, chargée de mettre en œuvre des projets dans le bassin. La même logique a prévalu dans les années suivantes dans le district des rivières PCJ et ailleurs.

Il en a résulté des montants financiers très faibles par rapport à ceux des agences françaises, même à leurs débuts. Les graphiques ci-dessous comparent les redevances et aides financières dans le bassin Seine-Normandie et dans le bassin PCJ, pendant les huit premières années de fonctionnement de chaque agence de bassin. Quarante ans plus tôt, les recettes et les dépenses ont été dix fois supérieures dans le cas français². Si l'on compare aux valeurs actuelles des redevances en France, la différence dépasse un facteur d'un à cent.

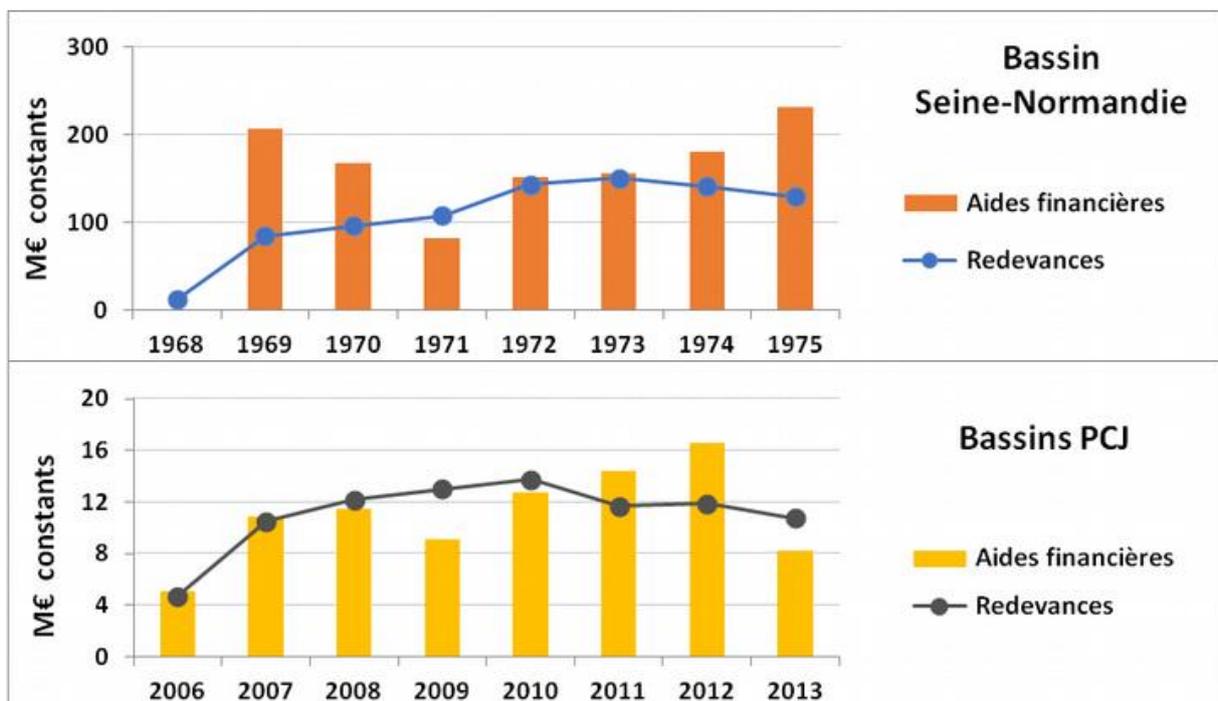


Figure 2 - Redevances et aides financières délibérées par les comités de bassin pendant les 8 premières années d'activité des agences de bassin Seine-Normandie et PCJ (graphiques adaptés à partir de Laigneau, 2014).

3. Le modèle 'étatisé' du Ceará

A l'autre extrémité du Brésil, dans le Nordeste, des techniciens du Ceará ont fait voter en 1992 une loi créant une agence de l'eau à l'échelle de l'Etat, la COGERH³, et prévoyant postérieurement la création de comités de bassin.

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

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

³ Compagnie de Gestion des Ressources en Eau de l'État du Ceará.

La COGERH prélève depuis 1996 une redevance pour service rendu sur les usagers de l'eau brute, pour couvrir les coûts de fonctionnement et d'entretien des barrages et des réseaux d'approvisionnement en eau des populations, des industries et des agriculteurs dans cette région semiaride. Le montant annuel des redevances dans l'Etat du Ceará dépasse actuellement 40 millions d'euros, le double des montants prélevés dans les bassins déjà cités du PCJ et du Paraíba do Sul, pour une population concernée⁴ et une activité économique largement inférieures.

La COGERH a mis en place 12 comités de bassins ainsi que des dizaines de commissions locales de répartition de l'eau pour gérer collectivement la ressource à l'échelle de chaque barrage ou tronçon de cours d'eau pérennisé, disposant d'une importante autonomie dans leur mode de fonctionnement, mais sous la tutelle des comités de bassin, et sans compétence concernant les redevances, dont la gestion est centralisée au niveau de l'Etat.

4. Analyse sous l'angle des communs

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

1. Bonne définition des frontières des ressources et de leurs 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. Respect des règles d'organisation fixées localement par les institutions de niveaux supérieurs ;
8. Imbrication des institutions locales au sein d'autres, à plus grande échelle.

Au Brésil comme en France, les agences et comités de bassin correspondent bien aux trois premiers principes : les frontières sont celle d'un bassin versant ; les règles et les procédures pour faire des choix collectifs sont définies au sein des comités.

Les trois principes suivants s'y appliquent moins directement. Au Brésil comme en France, c'est l'Etat qui reste en général responsable des mécanismes de contrôle et des sanctions, et notamment des pouvoirs de police.

Le septième et le huitième principe méritent une discussion.

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

4.1. Le statut des redevances

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

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

Ce garde-fou n'existe pas dans le cas des redevances provinciales et, en 2015 et 2016, l'Etat de Rio de Janeiro a retenu la majeure partie des redevances pour l'usage de l'eau. Cette rétention a fait l'objet d'une procédure judiciaire, au terme de laquelle l'Etat a été condamné.

Dans l'exemple du Ceará, l'autonomie financière de la COGERH par rapport au budget de l'Etat constitue une garantie que les fonds perçus au moyen des redevances sont effectivement utilisés dans le domaine de la gestion de l'eau.

En France, ce principe a été globalement respecté durant les 30 premières années d'existence des agences : elles bénéficiaient également de l'autonomie financière et les comités de bassin disposaient d'une large autonomie pour déterminer les montants des redevances et le contenu des programmes d'intervention. Il ne l'est plus depuis 2006, les redevances étant considérées comme des impôts, et leurs montants étant soumis au vote annuel du parlement. Cette évolution s'est accompagnée de ponctions croissantes de l'Etat sur leur budget (Figure 3).

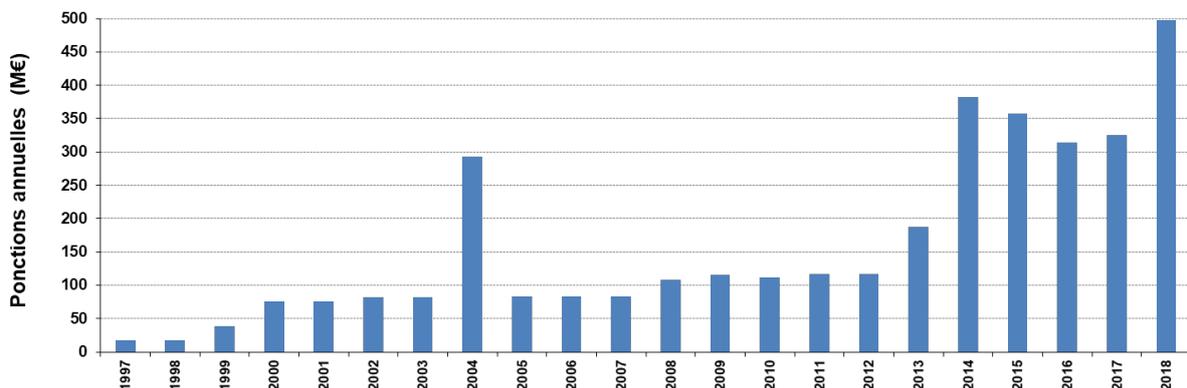


Figure 3 - Ponctions de l'Etat sur le budget des agences de l'eau en France (graphique élaboré par les auteurs à partir de données du ministère des finances)

A l'époque de la loi sur l'eau de 1964, les sénateurs n'auraient pas accepté la création des agences si les redevances n'avaient pas été mises dans la catégorie

'pour services rendus', strictement destinées à financer un programme d'intervention à l'échelle du bassin (Laigneau, 2014). C'est bien la confiance des acteurs du bassin dans l'action collective financée par les agences qui a permis leur montée en puissance progressive.

A contrario, on peut se demander jusqu'à quand les usagers de l'eau accepteront de payer, dans leurs factures d'eau, des redevances qui sont requalifiées en impositions de toute nature, et qui financent des politiques qui n'ont plus de rapport avec l'eau ...

4.2. Echelles géographiques

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

Le terme « nouveaux communs » est défini comme une mosaïque spatiale impliquant la terre, l'eau, le climat et les niveaux sous-jacents de biodiversité, les fonctions écologiques et les processus qui soutiennent et fournissent les ensembles de services régulateurs et qui maintiennent un approvisionnement durable en biens communs (ressources) pour le bien-être humain. Ce qui englobe la notion de « nouveaux communs » est le caractère particulier des processus et fonctions écologiques qui « transcendent » les frontières sociales, les systèmes de propriété et les juridictions politiques, ayant des implications plus larges pour le bien-être humain et la gouvernance des écosystèmes (Duraiappah et al, 2014, p95).

Une grande partie des comités au Brésil se situe à des échelles comparables à celle des sous-bassins français, où sont mis en place des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) ou des contrats de rivières. Les plus grandes agglomérations sont situées hors des bassins qui les alimentent grâce à des transferts interbassins.

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

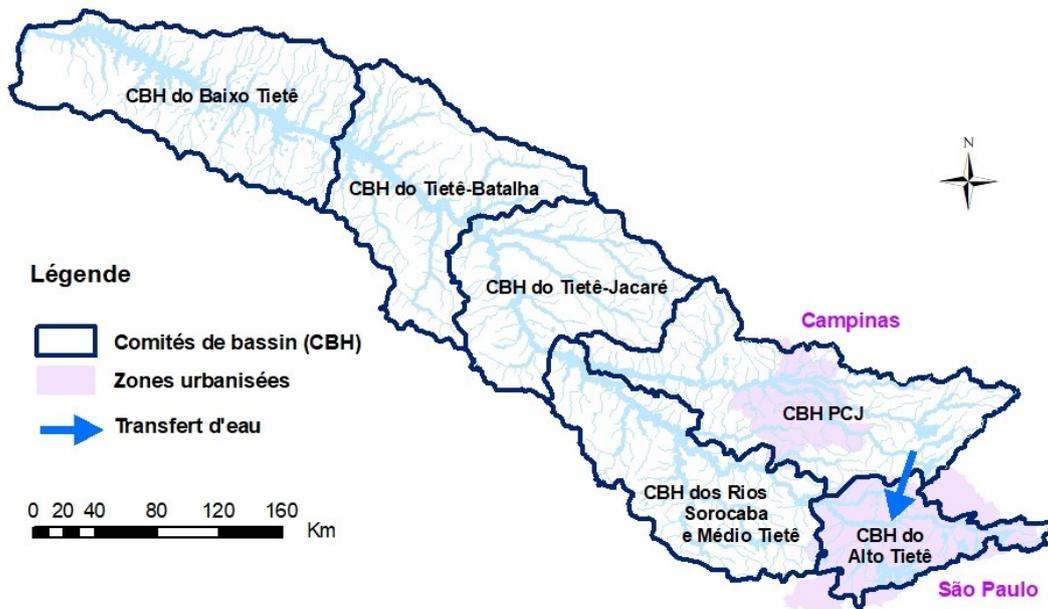


Figure 4 - Localisation du bassin PCJ par rapport à la région métropolitaine de São Paulo (carte adaptée à partir de OCDE, 2015)

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

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

5. Perspectives de recherche

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

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

Le second est l'articulation entre différentes échelles géographiques, en considérant que la disponibilité en eau dépend d'un ensemble de services écosystémiques et

d'usages des sols dans de vastes territoires. Dans ce domaine, les difficultés rencontrées au Brésil donnent à penser que les agences françaises remplissent des fonctions, encore peu analysées, de gouvernance des « nouveaux communs ».

Bibliographie

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

Barraqué B., Laigneau P., 2017, Agences de l'eau : rétrospection prospective. *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, n° 87, pp. 114-120.

Barreteau, O., Richard-Ferroudji, A., Garin, P, 2008, Des outils et méthodes en appui à la gestion de l'eau par bassin versant, *La Houille Blanche*, pp. 48-55.

Brondizio E., 2016, « Biens communs et développement : se confronter aux limites d'une gouvernance à un seul niveau spécifique », 12e Conférence internationale de l'AFD, Paris, 1-2 décembre, http://communsetdeveloppement-afd2016.com/uploads/event_member/116769/eduardobronziofr.4.pdf

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

Duraiappah 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.

Laigneau P., 2014, *Tristes águas francesas*, Thèse en Sciences de l'Environnement, Paris, Agroparistech.

Laigneau P., Formiga-Johnsson R.M., Barraqué B., 2018, Regards croisés sur les organismes de bassin en France et au Brésil dans la perspective des communs, *Revue internationale des études du développement*, n°235, p201-223, article accepté pour publication.

OCDE, 2015, *Water Resources Governance in Brazil*, OCDE Publications, Paris.

Ostrom E., 2010, *La gouvernance des biens communs : pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Bruxelles, Paris, De Boeck.