



Assemblée générale 7 Avril 2021

EPTB, EPAGE, syndicats mixtes de bassin et eau comme bien commun

Bernard Barraqué,
DR CNRS émérite
Alexandre Tourbah, ENPC-Science Po



Au-delà du débat public-privé

- En voulant interdire la fourniture de services publics d'eau par des entreprises privées, on confond en fait l'eau comme bien commun et la gestion publique (locale)
- Tout se passe comme si on employait le terme commun parce que public c'est honteux (vu du point de vue néolibéral U.S.)
- Mais même en régie directe, l'eau facturée au volume reste un service à caractère commercial, qui est une forme particulière de 'bien de club' sous contrainte de service public en monopole
- Les biens communs sont des biens publics impurs comme les biens de club, mais les caractéristiques sont inverses dans les deux cas

Attention aux Amalgames et aux Confusions !

L'eau comme 'bien public impur'

(d'après P. Samuelson, R. Musgrave & V. & E. Ostrom)

Rivalité entre Usagers

		Oui	Non
Possibilité d'Exclusion	Oui	Private or Market Goods <i>Chili / Eau minérale Wheeling et son impact</i>	Toll or Club Goods <i>Services publics dans les pays développés</i>
	Non	Common Pool Resources <i>Patrimoine commun Ex. Aquifère surexploité Petit cours d'eau</i>	Fully Public Goods <i>Phares / Rivières navigables / Eau Tiers Monde ?</i>

L'eau comme 'bien public impur'

1- CPR \Leftrightarrow Il y en a deux sortes bien différentes \Rightarrow 2- SPEA

Rivalité entre Usagers

		Oui	Non
Possibilité d'Exclusion	Oui	Private or Market Goods <i>Chili / Eau minérale</i> <i>Wheeling pb</i>	Toll or Club Goods <i>Services publics dans les pays développés</i>
	Non	Common Pool Resources <i>Patrimoine commun</i> <i>Ex. Aquifère surexploité</i> <i>Petit cours d'eau</i>	Fully Public Goods <i>Phares / Rivières navigables / Eau Tiers Monde ?</i>


 = changement Historique 18^{ème} S.

L'eau : différence ressources / services et pays développés / en développement

Rivalité entre Usagers

		Oui	Non
Possibilité d'Exclusion	Oui	Private or Market Goods <i>Chili / Eau minérale</i> <i>Wheeling pb</i>	Liberté et égalité Toll or Club Goods <i>Services publics dans les pays développés</i>
	Non	Common Pool Resources <i>Patrimoine commun</i> <i>Ex. Aquifère surexploité</i> <i>Fontaine/lavoir/abreuvoir</i>	Fully Public Goods <i>Phares / Rivières navigables / Eau Tiers Monde ?</i>

Contrainte et équité





L'eau comme bien commun en Europe

- De toute antiquité, les petits cours d'eau sont la chose commune de leurs riverains, y compris dans le droit romain, et jusqu'à la loi de 1898 en France. Mais cette culture s'est perdue : interférence de l'Etat
- Les communautés d'irrigants ou de drainage ont traversé les siècles : wateringues flamandes, bisses du Valais, rus du Val d'Aoste, tribunaux de l'eau espagnols etc. **Et les ASA en France mais...**
- Cette survivance a permis à Ciriacy Wantrup (anti-Nazi parti aux U.S), fondateur de l'économie des ressources naturelles, de répondre à G. Hardin qu'il n'y a pas de tragédie des biens communs
- Il était le prof d'Elinor Ostrom qui a théorisé les 8 règles de gestion des biens communs. Mais elle a travaillé sur de petites communautés de partage des eaux souterraines
- Au xx^e siècle, la gestion en commun s'est modernisée en Europe



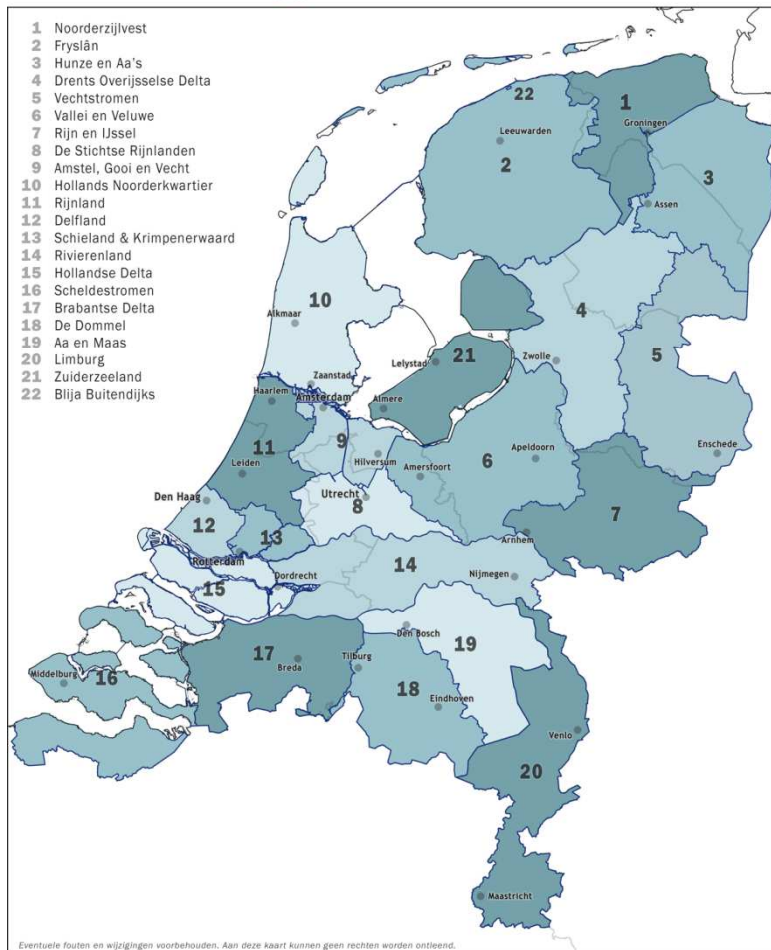
Les 8 critères de durabilité de gestion des biens communs selon Elinor Ostrom

1. Claire définition du territoire des ressources et des usagers concernés ;
2. Adaptation des règles aux conditions locales, environnementales et sociales ;
3. Procédures et arènes 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 adoptées par les usagers locaux par les institutions de tutelle ;
8. Imbrication des institutions locales au sein d'institutions de plus grande échelle, pour une bonne gouvernance multi-niveaux.

Wateringues : de 2600 à 21 depuis la Guerre

WATERBEHEER 22 Waterschappen

2017



- Très forte concentration (bottom-up) liée à la technicisation des tâches
- Mais constitutionnalisation dans leur régime communautaire (représentation directe des habitants, des industriels, des agriculteurs, par corps)
- Ne font ni la distribution d'eau (10 SPL) ni l'assainissement (400 communes, pas représentées dans les boards des wateringues)
- Rôle accru avec la Directive Inondations (2007/60)
- Coordination obligatoire avec les plans d'urbanisme communaux

Lisez le 'regard étranger' dans Pour Mémoire n°21, Sept. 2020, pp 166-175, en ligne

La Ruhr : 3 rivières, 4 *Genossenschaften* (1899-1924)

Modèle ayant inspiré la création de nos agences de bassin



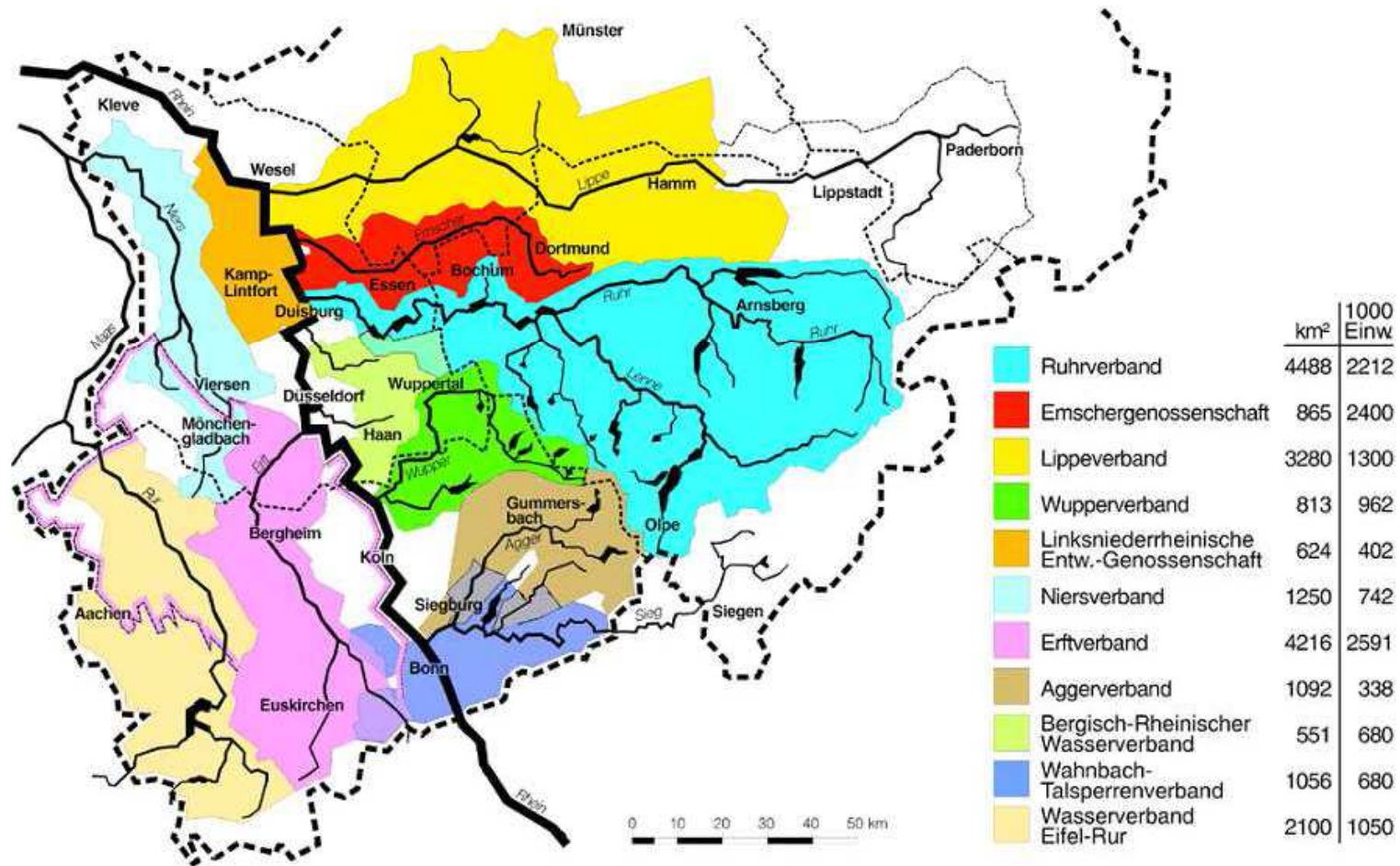
Spécialisation
des 3 rivières :

Emscher au centre :
évacuation eaux usées

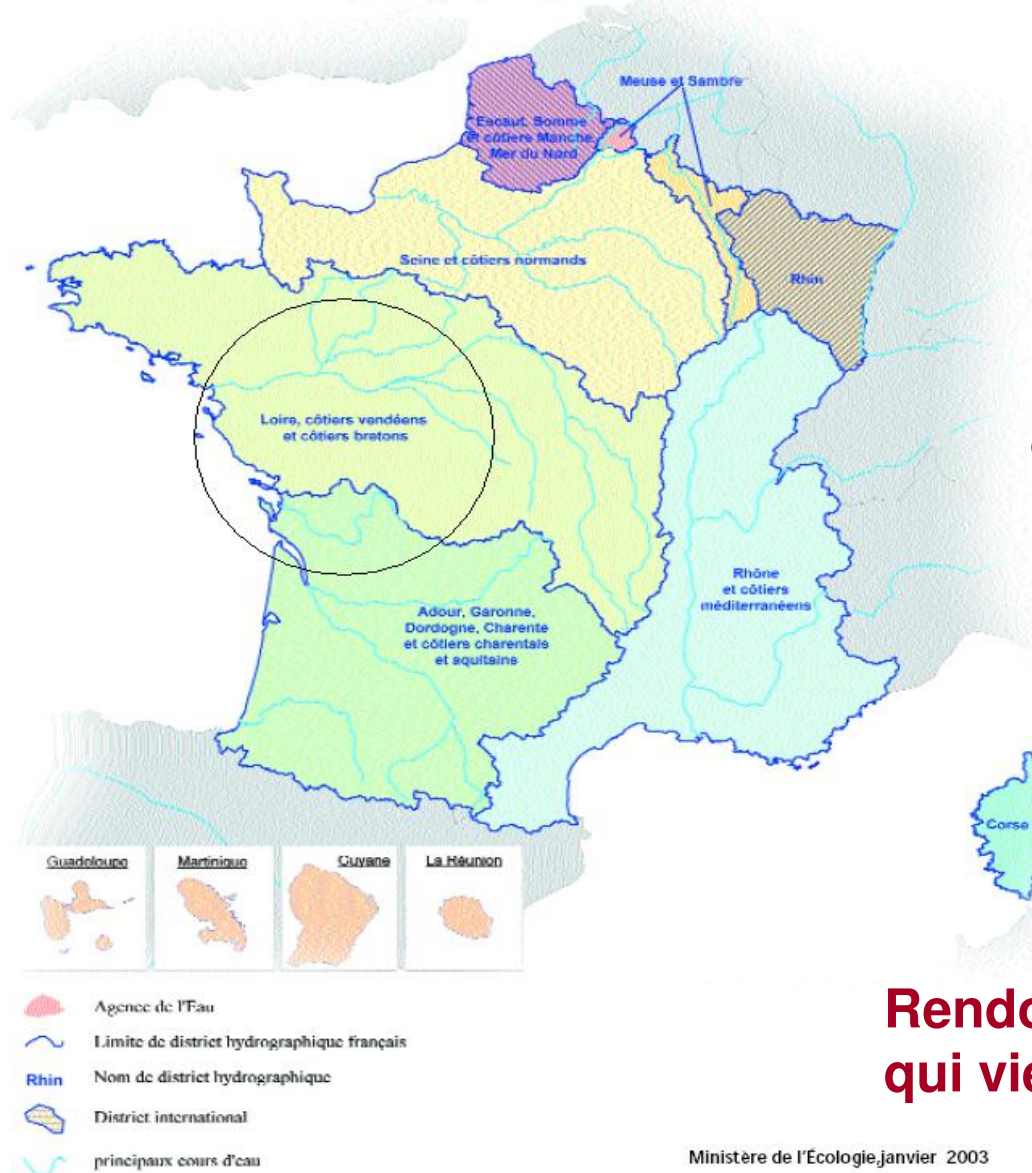
Ruhr au Sud :
Usages nobles donc
barrages réservoirs
et stations d'épuration

Lippe au nord : autres
usages *mais*
de la partie du BV qui est
dans la région administr.

Aujourd'hui: 11 Genossenschaften, et seulement en Rhénanie du Nord



Les districts hydrographiques français



Les 6 Agences de l'eau

créées en 1964 : des institutions typiquement inscrites dans le principe de subsidiarité, inspirées par les Agences de l'eau de la Ruhr, mais aux pouvoirs plus limités, et pourtant déjà considérées comme inconstitutionnelles !

Rendons Hommage à Ivan Chéret, qui vient de mourir à 96 ans



Des agences de l'eau aux EPTB

- Les comités de bassin ressemblent davantage à ceux de la Ruhr qu'à ceux des wateringues, mais ils sont inscrits dans le 'top-down'
- Et, la présence en leur sein de représentants des usagers a privé les agences de la maîtrise d'ouvrage et du pouvoir de police
- La loi de 1992 a imaginé les communautés locales de l'eau pour la mise en œuvre des SAGE approuvés par les CLE et les préfets
- Mais le Conseil d'Etat n'a pas accepté cette création
- Philippe Marc a alors exhumé la loi de 1964, qui prévoyait la création d'établissements publics locaux, et a conceptualisé les EPTB, qui ont été officialisés par la loi Bachelot (catastrophes T et N) en 2003
- Aujourd'hui, suite aux lois MAPTAM et NOTRe, EPTB, EPAGE et autres syndicats mixtes sont incontournables : les départements n'ont plus de compétence générale, les EPCI sont trop locaux ...

Comparons les organismes de bassin NL-DE-FR

	Wateringue Pays Bas	Genossenschaft De la Ruhr	Agence de l'eau France	EPTB France
Taille	Micro-locales (2600) => supra locales (21)	Supra-locales : 11 syndicats de rivière	6 districts hydrograph. Couvrant le pays	43 supra-locaux et tailles très variées
Statut Administratif	Etablissement public d'Etat subsidiaire	Subsidiaire (bottom-up)	Etablissement public de l'Etat	Etablissements publics subsidiaires
Représentation des citoyens	Directe par élection spécifique	Indirecte via les collectivités locales et les associations de citoyens		Indirecte par les EPCI, Départ., Rég.
Type de financement	Redevances pour service rendu mutualisées et affectées		Redevances => impôts (1982, entériné en 2006)	Pas de redevance directe, aides agences, contribu- tions des membres, transferts gemapi
Maîtrise d'ouvrage ?	oui	oui	Non, seulement aide aux investissements	oui
Pouvoir de police ?	partiel	partiel	Non (Etat)	Partiel (si gestion du DPF)
Pouvoir de planification ?	Fort (s'impose aux plans d'urbanisme)	oui	Faible (SDAGE non opposable)	Oui, si les membres sont d'accord



Les domaines d'action des EPTB

Grande diversité selon taille, objet et contexte hydro-climatique

- GEMAPI par transfert ou délégation de compétence des EPCI
- Portage de PAPI, appui aux PPRi et SLGRI
- Portage de SAGE (eaux superficielles ou souterraines) et de contrats de rivière
- Anim. sites Natura 2000, préservation de zones humides, projets LIFE
- Suivi et préservation des poissons migrateurs
- Gestion de seuils, barrages, retenues de substitution, Soutien d'étiage et PTGE
- Gestion du Domaine Public Fluvial et du domaine privé annexe de l'Etat
- MAEC et paiements pour services environnementaux (agriculteurs)
- Convention éclusées associant EDF, les agences de l'eau, l'Etat
- Production et transport d'eau potable ou d'eau brute
- AMO pour services d'eau potable et d'assainissement, ruissellement
- Valorisation touristique et paysagère (ex. véloroute au bord de l'eau)
- Information et sensibilisation, conseil



Les missions d'intérêt commun

- Dans notre enquête auprès de 19 EPTB, beaucoup se sont plaints de leur agence de l'eau, tout en comprenant leurs problèmes de budget
- La remise en cause par la loi de finances du caractère pluriannuel de la conduite de la politique de l'eau et de son financement fragilise les agences qui répercutent sur les EPTB
- Depuis le début les agences de l'eau ne peuvent pas être maîtres d'ouvrage car les CB et CA comprennent des représentants des usagers
- Mais elles peuvent financer les EPTB qui ont la maîtrise d'ouvrage, mais qui n'ont pas de moyens d'autofinancement auprès des usagers
- D'ailleurs à la question sur la définition des missions d'intérêt commun et à la différence avec l'intérêt général, aucun EPTB n'a répondu, alors que c'était clair dans l'esprit des fondateurs des agences



La DCE et la récupération des coûts

- La DCE fait basculer la politique de l'eau d'une approche technologique à une approche territoriale partant du milieu aquatique
- C'est traduit dans l'article 9 qui parle de récupération des coûts, y compris les coûts environnementaux et les coûts de la ressource
- D'une façon pragmatique, la Ruhr puis la France avaient anticipé en créant la redevance pollution (coûts environnementaux) et la redevance prélèvement (coûts de la ressource)
- A l'époque il s'agissait de construire des STEP et des barrages de soutien d'étiage donc les redevances des agences 'pour service rendu' ont pu être ajoutées aux factures d'eau
- Mais de plus en plus les agences doivent financer l'amélioration du milieu aquatique, et en plus le Parlement a fait la bêtise de requalifier les redevances en impôts ... ce qui a rendu le pouvoir à Bercy



La récupération des coûts et les 3 T de l'OCDE

- Aujourd'hui, principalement, les EPCI peuvent financer les EPTB à partir des factures d'eau via les agences, ou via les taxes locales via la GEMAPI
- Or l'OCDE a admis il y a quelques années qu'il faudrait, en plus des tarifs et des taxes, jouer sur les transferts pour financer la politique de l'eau
- En Europe, les transferts ne viennent pas des institutions financières internationales, mais il y a bel et bien des transferts entre catégories d'utilisateurs : les 'paiements pour services environnementaux'
- Si les agences de l'eau sont actuellement bloquées dans leur système de financement, il n'en va pas de même des EPTB qui pourraient créer des redevances pour services rendus mutualisés
- Mais comment faire accepter ça ?



L'eau comme bien commun et les EPTB

- Actuellement, le Conseil d'Etat n'accepte pas qu'on prélève une redevance pour service rendu sur ceux qui ne bénéficient pas directement de l'ouvrage financé à partir de cette redevance
- Mais si on développait la notion **d'infrastructure verte**, dans l'esprit de la DCE et de la gestion d'abord territoriale de l'eau, on pourrait peut-être faire passer ce type de redevance nouvelle
- Cela réduirait la dépendance des EPTB par rapport aux agences dans la crise que provoque le plafond mordant, et par rapport aux financements apportés par les EPCI membres, et les départements
- Avec le budget correspondant, les EPTB pourraient être soit maîtres d'ouvrage directs, soit institutions de mise en œuvre des paiements pour services environnementaux entre les divers usagers cherchant des solutions territoriales équitables et partagées.



Des redevances pour services rendus mutualisées

- Ne faut-il pas donner ce sens aux PAIC, et combler le flou de leur définition dans la loi MAPTAM ?
- Avec le changement climatique, on risque d'avoir encore plus besoin de financements pour conduire des PAPI comprenant des champs d'expansion de crues d'une part, des PTGE dans un esprit de gestion par la demande d'autre part, et la mise en œuvre des SAGE
- Donc même si la structure de gouvernance des EPTB reste ancrée dans la démocratie représentative (les élus des EPCI) et pas dans la démocratie participative (les CLE), peut-on espérer qu'un jour on puisse imposer des redevances pour service rendu mutualisées perçues sur les usagers de l'eau d'un bassin dans leur diversité, mais dans l'équité, comme nos voisins de la Ruhr ou des Pays-Bas ?



Conclusion et recommandations

- Les ressources en eau constituent des biens communs requérant des **modes de gouvernance équitables et inclusifs** dans une **logique de subsidiarité**, à l'échelle du bassin versant ou de la nappe.
- Mais **l'autonomie budgétaire des EPTB est insuffisante** pour sécuriser et flexibiliser leurs politiques d'intervention, élément pourtant essentiel au regard du 2^{ème} critère d'Ostrom.
- Des dispositifs de financement innovants comme des **redevances pour service rendu mutualisées** pourraient aider à y parvenir.
- Des évolutions réglementaires favoriseraient ces développements : la reconnaissance du concept d'**infrastructure verte**, et une mise en cohérence **du financement de la gestion de la ressource**.
- Les résultats de l'enquête montrent que les **services de l'Etat** jouent un rôle clé dans l'impulsion et l'accompagnement de démarches de gestion participative et intégrée à condition d'exercer une tutelle bien-ou mieux-veillante sur les EPTB (principes 7 et 8 d'Ostrom).

• **Merci de votre attention**



Annexe : petite histoire des agences de l'eau

- Elles ont été créées pour compléter le système des autorisations de prélèvement et de rejet avec un dispositif mutualisé d'aide au financement plus que d'incitation économique, Principe Pollueur Payeur mutualisé (d'où le malentendu avec les économistes)
- Ce dispositif fonctionne avec des normes d'émission : on paye en fonction des volumes d'eau prélevés/consommés et des volumes de polluants rejetés, et pas de l'état du milieu aquatique
- Les normes sont les mêmes pour tous, mais il y a quand même des zonages spécifiques plus sévères ou moins (comme dans les Directives de 1991, DERU et DNA)
- Désormais il faut que les agences se tournent clairement vers les normes d'immission : gestion intégrée donc participative, **et plus seulement des financements passifs d'investissements publics ...**



Dès le début, une situation en porte-à-faux

- Les ingénieurs des corps concernés par l'eau : d'abord contre les agences, à cause de leur rôle dans les travaux publics
- Les élus locaux aussi, craignant d'être contraints à investir dans l'amélioration des services publics. Mais d'accord une fois qu'ils font payer les redevances par les citoyens dans les factures d'eau
- Puis diminution du rôle de l'Etat (subventions aux collectivités) qui se fait remplacer par les agences, rendant le système plus opaque
- Perversité du système: l'Etat (via les journalistes) peut rendre les agences responsables des échecs des politiques qu'il les a obligé de conduire sans leur donner la légitimité de le faire
- Exemple: redevances d'EDF, coefficient de collecte, PMPOA ...



Analyse plus théorique en termes de gouvernance

- L'hostilité des ingénieurs de l'administration et des élus peut être analysée par l'approche dite de la **régulation croisée** :
- Dans le 'système du pouvoir périphérique', le Préfet et les Notables s'entendent secrètement pour un compromis entre la modernisation voulue par l'Etat et la défense du territoire voulue par les notables
- C'est ce système que De Gaulle veut remplacer par un débat public plus transparent via les conseils régionaux (à cette époque néo-corporatistes), ce qu'on appelle **l'institutionnalisation de l'action collective** (Duran-Thoenig)
- A ce moment la réforme régionale échoue, mais les agences de l'eau réussissent à durer, à cause de la **nature de bien commun** de la ressource, mais sans que ce soit reconnu politiquement



L'antagonisme réglé Etat-Propriété

- Jacobinisme : Etat au dessus des citoyens mais Propriété bien défendue => libéralisme et Etat / Marché
- Rêve du Code civil: tous les biens sont soit publics soit privés ; échec de ce projet dans le domaine de l'eau: les petits cours d'eau sont des biens communs dans le droit romain et le restent
- La loi de 1898 prévoyait pour chacun un comité d'usagers, mais déjà ces derniers préféraient l'arbitrage de leurs rivalités par les préfets (sauf dans le cas des marais Dombes, Marais poitevin etc.)
- Puis l'idée refait surface grâce à l'expérience des Agences de l'eau et de la conférence de Stockholm (influence USA, SE, NL, DE ...)
- Mais elle se heurte à la vision 'libérale-étatique' (public-privé)



Une parafiscalité sans biens communs

Application par Michel Debré (1959) du partage public-privé
à la parafiscalité : **service rendu** ou **non** ?

Oui

Logique d'intervention économique
de l'Etat => commercial

Pas de contrôle parlementaire

EPIC

Conflits arbitrés par
les tribunaux civils

Non

Logique des 'impositions
de toute nature'

Contrôle annuel du parlement

EPA

Conflits arbitrés par
Les tribunaux administratifs

**Les redevances des agences de l'eau ne rentrent pas bien
dans une des deux catégories (Conseil d'Etat, 1967)**



L'imbroglie juridique et la crise des agences

- Refus des maires de payer les redevances => transfert dans les factures d'eau (1974)
- Donc redevances = service rendu et agences devraient être EPIC
- Mais agences = EPA et Conseil constitutionnel dit 'redevances = impôts' (1982), donc non-conformes à l'art. 34 de la Constitution
- Or l'Etat et le Parlement ont préféré critiquer les agences plutôt que de sortir les redevances des agences de l'eau des factures d'eau et de les faire payer par les collectivités polluées
- Ma position: il fallait constitutionnaliser les redevances en tant que parafiscalité de bien commun (modif. Art. 34).
- Illustration: la notion de travaux d'intérêt commun (J.C. Suzanne)
fosses septiques d'intérêt privé, réseaux d'égout d'intérêt collectif, STEP d'intérêt commun au bassin

Libéralisme étatique vs subsidiarité et ‘commun’

	Coalition libérale-étatique	Coalition subsidiaire-communautaire
Economie institutionnelle	‘Pollueur-payeur’ dans le modèle ‘principal-agent’ : la redevance a pour but d’inciter le pollueur à changer (Pigou)	‘Pollueur-payeur’ dans la négociation Coaséenne : la redevance sert à aider les pollueurs à investir (Ruhr)
Droit fiscal	La redevance est un impôt et elle va dans le budget général, elle n’est pas rendue	La redevance est une contrepartie d’un service rendu aux pollueurs, sous forme d’aide mutualisée
Légitimation politique	Démocratie représentative : l’argent public est perçu et dépensé sous le contrôle des élus du suffrage universel	Démocratie participative : budget établi par un comité (de bassin) composé de représentants des intérêts en présence