

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ANTROPOLOGIA SOCIAL

**PATRICK LAIGNEAU**

TESE DE DOUTORADO EM ANTROPOLOGIA SOCIAL

TOMO II – EVOLUÇÃO DO MODO DE REPRESENTAÇÃO DOS USUARIOS DOMESTICOS NO  
COMITE DE BACIA *SEINE-NORMANDIE* (1967-2012)



PORTO ALEGRE  
2014



## Doctorat ParisTech

# THÈSE

pour obtenir le grade de docteur délivré par

## L'Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement (AgroParisTech)

**Spécialité : Sciences de l'environnement**

*présentée et soutenue publiquement par*

**Patrick LAIGNEAU**

le 15 septembre 2014

## **Tome II – Évolution du mode de représentation des usagers domestiques dans le comité de bassin Seine-Normandie (1967-2012)**

Directeur de thèse : **Bernard BARRAQUÉ**

Co-directeur de thèse : **Carlos STEIL**

### **Jury**

**Mme Ana Paula Fracalanza**, Professoira Adjunta, Escola de Artes Ciências e Humanidade, Universidade de São Paulo (USP), Brésil

**Mme Rosa Maria Formiga Johnsson**, Professoira Adjunta, Departamento de Engenharia Sanitária e do Meio Ambiente, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Brésil

**Mme Fabíola Rohden**, Professoira Adjunta, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brésil

**M. Carlos ALberto Steil**, Professor Associado III, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brésil

**M. Bernard Barraqué**, Directeur de Recherche, CIRED, AgroParisTech

### **AgroParisTech**

UMR CIRED-EHESS-AgroParisTech  
Campus du Jardin Tropical  
45 bis, avenue de la Belle Gabrielle  
94736 Nogent-sur-Marne Cedex

## Aviso relativo à versão em português

Esta tese foi elaborada em cotutela entre o Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e o Instituto AgroParisTech, sob a orientação do Professor Carlos Alberto Steil e a co-orientação do Professor Bernard Barraqué.

A tese é composta de dois tomos.

O primeiro tomo – *Tristes Águas Francesas : Olhar a História das Agências e Comitês de Bacia na França desde os Trópicos* constitui o documento principal da tese, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Antropologia Social.

O segundo tomo – *Evolução do modo de representação dos usuários domésticos no Comitê de Bacia Seine-Normandie (1967-2012)* deve ser considerado como anexo ao primeiro tomo. Somente não o chamei de anexo porque ele mesmo contém anexos. É redigido em francês, de maneira a tornar acessível ao público francês parte dos resultados de minha pesquisa de doutorado. Pensando em um público composto por funcionários da agência e membros do Comitê de Bacia *Seine-Normandie*, adotei uma abordagem e uma forma de escrita híbrida entre engenharia e antropologia.

O primeiro e o segundo tomo, complementares um do outro, foram concebidos para poderem ser lidos de maneira independente.

Boa leitura!

Patrick Laigneau

## Avant-propos

Le présent rapport constitue le second tome de ma thèse réalisée en co-tutelle entre le département d'anthropologie sociale de l'Université fédérale du Rio Grande do Sul et AgroParisTech, sous la direction du professeur Carlos Alberto Steil et la co-direction du professeur Bernard Barraqué.

Le premier tome – *Tristes Eaux Françaises : Regarder l'histoire des agences et comités de bassin en France depuis les tropiques* est rédigé en portugais. Il s'agit du document principal de la thèse que j'ai soutenue à Porto Alegre le 15 septembre 2014 pour obtenir le titre de docteur en anthropologie sociale de l'Université fédérale du Rio Grande do Sul et celui de docteur en sciences de l'environnement d'AgroParisTech.

Le second tome – *Evolution du mode de représentation des usagers domestiques dans le comité de bassin Seine-Normandie (1967-2012)* constitue une annexe du premier. S'il ne porte pas ce nom, c'est parce que lui-même contient des annexes. Il est écrit en français, dans l'objectif de rendre une partie des résultats de ma thèse de doctorat directement accessible au public français. M'adressant en particulier à l'agence et au comité de bassin Seine-Normandie, j'ai adopté une méthodologie d'analyse et un style d'écriture hybrides entre un rapport technique d'ingénieur et une monographie anthropologique.

Le premier et le second tome, complémentaires l'un de l'autre, sont conçus de façon à pouvoir être lus de façon indépendante.

J'ai rédigé ce document sous la forme d'un récit, afin d'en rendre la lecture plus facile. J'y présente les éléments de l'histoire du comité de bassin qui me paraissent les plus emblématiques et les plus pertinents au regard de l'objectif que je me suis donné, qui consiste à caractériser l'évolution du mode de représentation des usagers domestiques. Un autre questionnement aurait conduit à une sélection différente.

A ce titre, il présente un certain point de vue sur cette histoire. Il semble important d'informer le lecteur sur ma trajectoire personnelle dans la mesure où elle explique ce point de vue. Détaillée dans le Tome I de la thèse rédigée en portugais, elle est rapidement résumée ci-dessous.

J'ai terminé en 1995 des études d'ingénieur en hydraulique. Aussitôt embauché à l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, j'y ai exercé des fonctions de chargé d'étude à la délégation de Marseille puis au siège à Lyon, au sein de la sous-direction études, planification et milieux naturels.

En 1998, face aux menaces pesant sur la pérennité des agences de l'eau, j'ai coordonné un groupe de réflexion du Syndicat National de l'Environnement<sup>1</sup> débouchant sur des propositions alternatives de réforme de la politique de l'eau. L'objectif était de préserver l'aspect décentralisé et participatif des agences et comités de bassin tout en améliorant l'équité entre les redevables et en les faisant évoluer d'un référentiel « équipement » à un référentiel territorial.

---

<sup>1</sup> SNE-CFDT, devenu SNE-FSU en 2003.

En 2000 j'ai candidaté à un poste de conseiller technique du directeur de l'eau du Burkina-Faso proposé par le Ministère des affaires Etrangères. Contrairement à ce qui était prévu, j'ai été contraint de démissionner de mon poste à l'agence de l'eau l'année suivante afin de pouvoir poursuivre ma mission à l'étranger.

En 2003 j'ai dû quitter le Burkina-Faso suite à des changements politiques au Ministère de l'Eau et l'Environnement où j'étais affecté. Je me suis installé au Brésil pour y entreprendre des études en sciences sociales puis en anthropologie. J'ai réalisé une recherche comparative sur la démocratie participative et les comités de bassin existant à Porto Alegre, puis une étude sur la participation des indiens aux comités de bassin brésiliens.

En 2006 je suis brièvement revenu en France, avec le projet d'écrire un livre sur l'histoire du Syndicat National de l'Environnement. La première partie de cet ouvrage est parue en 2014 sous le titre *Le Syndicat national de l'Environnement. Tome 1 : 1973-1986. Des pionniers de l'environnement cherchent leur place dans l'administration française.*

En 2010, tout en restant basé au Brésil, j'ai entrepris un doctorat en cotutelle entre l'Université Fédérale du Rio Grande do Sul et AgroParisTech sur l'histoire des agences et des comités de bassin en France. J'y décris la naissance et les évolutions d'un système de gestion de l'eau auquel je suis personnellement attaché, convaincu de sa pertinence pour une gestion de l'eau décentralisée et participative, mais sur lequel je porte un regard plus distancié.

Ma thèse, rédigée en portugais, porte plus particulièrement sur la période 1959-1975 pendant laquelle ont été conçus puis mis en pratique les grands principes du *système agence* : gestion par bassin-versant, principes « qui pollue paye » et « qui dépollue est aidé », vote des programmes par les représentants de ceux qui payent les redevances et qui bénéficient des interventions, usagers ou élus.

J'y ai élaboré ma réflexion de façon à ce qu'elle puisse être mise à profit par les acteurs de l'eau brésiliens attelés depuis une vingtaine d'années à mettre en place des agences et comités de bassin inspirés de l'expérience française.

Dans l'introduction de la thèse, j'explique le choix de son titre, *Tristes eaux françaises*, qui surprendra le public brésilien comme le public français : il s'agit d'une référence au livre *Tristes Tropiques*, publié en 1955 par l'anthropologue Claude Lévi-Strauss, où il expose sa théorie du structuralisme tout en racontant son travail de terrain au Brésil. Le titre évoque le pessimisme de l'auteur face à des peuples indiens à la disparition desquels il pense assister, leurs cultures étant peu à peu anéanties sous l'effet de l'impérialisme uniformisant de l'occident. La suite a montré qu'au contraire, la diversité culturelle a tendance à augmenter, chaque peuple s'appropriant des contributions d'autres peuples, mais en les retraduisant dans les termes de sa propre culture.

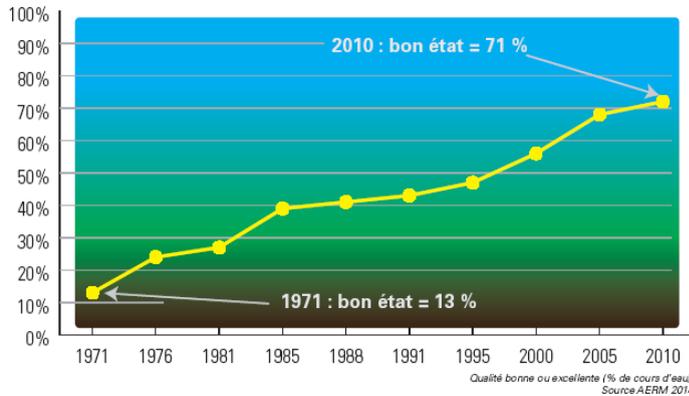
Dans le cas de ma thèse, ce titre apparemment provoquant ne signifie pas que les rivières françaises soient dans une situation catastrophique ni que les agences aient échoué. Au contraire, comme l'illustre le graphique suivant extrait du n°109 du journal *Rhin-Meuse* infos daté de juin 2014, les pollutions majeures qui avaient été identifiées dans les années 1970 ont été éliminées. Aujourd'hui, les exigences de qualité ont augmenté et de nouvelles formes de pollution sont devenues visibles.

## QUALITÉ DES COURS D'EAU DU BASSIN RHIN-MEUSE

DE 1971 À NOS JOURS ÉVALUÉE SELON LES MÉTHODES EMPLOYÉES DE 1971 À 1995 (GRILLE DE 71)

De 13 % de bon état en 1971 à 71 % en 2010 : la qualité des eaux évaluée selon un jeu de paramètres restreint depuis 1971 progresse en continu.

## UNE ÉVOLUTION NETTE POSITIVE DE L'ÉTAT DES EAUX À « THERMOMÈTRE » CONSTANT



Le titre *Tristes eaux françaises* fait allusion à la constatation suivante, qui figure en conclusion du présent rapport : le modèle initial des agences de l'eau et des comités de bassin, consistant à rassembler des usagers de l'eau qui décident ensemble des montants des redevances et aides, inspire de moins en moins les débats et la pratique observés aujourd'hui. Pourtant, il continue à constituer le modèle de référence d'une partie de ses acteurs.

La composition des comités a évolué à partir de compromis successifs et la proportion entre représentants des différentes catégories ne reflète plus les proportions des redevances payées ou aides reçues. Leur rôle a aussi changé et les comités de bassin ont vu leurs prérogatives s'étendre, au delà de la gestion de l'eau, à la gestion des territoires.

J'ai cherché dans les pages qui suivent à caractériser les différentes étapes de cette évolution, partant du principe que mieux connaître l'histoire aide à penser l'avenir. L'analyse historique du *système agences* a provoqué dans mon cas un certain désenchantement par rapport à l'idée que je me faisais. J'ai choisi le titre *Tristes eaux françaises* en pensant que ce désenchantement, davantage qu'une vision pessimiste des agences, est une étape nécessaire pour envisager l'avenir. En ce sens, il est porteur d'espoir.

En mettant un point final à ce rapport j'ai plus que jamais la conviction que le *système agence* a besoin d'évoluer pour pouvoir s'adapter aux nouveaux enjeux. La question de la représentation des usagers domestiques ou plus largement de la participation de la population en général est l'une des facettes de la question. Elle devra cependant être traitée dans le cadre plus large de l'évolution profonde des missions des agences, que j'ai à peine évoquées dans le présent rapport.

Un enjeu des possibles réformes à venir réside sans doute dans une meilleure compréhension mutuelle entre d'un côté ceux qui sont aux commandes de ce *système agence* et le défendent (au risque d'un certain repli du *système* sur lui-même) et de l'autre ceux qui le critiquent de l'extérieur (parfois à juste titre mais souvent à partir d'une vision partielle et partiale), et qui restent nettement minoritaires à l'intérieur. Les premiers se défendent car ils se sentent injustement attaqués et peinent à intégrer dans les processus de décision des acteurs dont les positions se radicalisent, alors qu'ils pourraient utilement contribuer à l'évolution du système. Les seconds critiquent un système sur la défensive et en exacerbent les aspects négatifs sans toutefois être en mesure de proposer des alternatives.

Une telle configuration rend difficile toute évolution constructive. C'est ce constat qui m'a amené à examiner, comme point de départ nécessaire à toute réflexion sur le sujet, comment cette dichotomie s'est constituée au cours de l'histoire. La présente étude de l'évolution historique du

mode de représentation des usagers domestiques au sein du comité de bassin Seine-Normandie apporte une partie de la réponse.

J'ai engagé un travail similaire concernant le comité de bassin Rhône-Méditerranée-Corse, mais je n'ai pas encore pu le mener à son terme, faute de temps. Pourtant, mon premier parcours des archives me laisse penser que ce comité de bassin permettrait de valoriser des aspects très différents des jeux d'acteurs, donnant plus de profondeur à l'analyse esquissée ici.

Patrick Laigneau, octobre 2014.

## SOMMAIRE DU TOME II

### EVOLUTION DU MODE DE REPRÉSENTATION DES USAGERS DOMESTIQUES DANS LE COMITÉ DE BASSIN SEINE-NORMANDIE (1967-2012)

<b>Avant-propos.....</b>	<b>3</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
1. <i>Présentation.....</i>	<i>1</i>
2. <i>Méthodologie.....</i>	<i>1</i>
2.1. Evolution annuelle des redevances et aides financières .....	1
2.2. Une étude centrée sur la lutte contre la pollution .....	2
2.3. Analyse des discussions au comité de bassin .....	2
3. <i>Création des agences et des comités de bassin.....</i>	<i>3</i>
3.1. La commission de l'eau du Commissariat général au Plan .....	3
3.2. La loi sur l'eau du 16 décembre 1964 .....	3
3.3. Mise en place des organismes de bassin.....	4
4. <i>Naissance des usagers domestiques .....</i>	<i>5</i>
<b>Les huit mandats du CB Seine-Normandie .....</b>	<b>6</b>
1. <i>Premier mandat du comité de bassin (1967-1974).....</i>	<i>6</i>
1.1. Election du président et du vice-président du CB .....	6
1.2. Election des membres du CA .....	6
1.3. Première réunion du CA.....	7
1.4. Redevance pour études .....	7
1.5. Elaboration du premier programme d'intervention de l'agence financière de bassin Seine-Normandie (1969-1972).....	8
1.6. Exécution du premier programme .....	9
1.7. Elaboration du 2 <sup>ème</sup> programme (1972-1975) .....	9
1.8. Exécution du 2 <sup>ème</sup> programme .....	10
1.9. Fréquentation des réunions du CB .....	11
1.10. Fréquentation des réunions du CA .....	12
1.11. Mode de fonctionnement des instances de bassin .....	13
1.12. Représentation des usagers domestiques .....	13
1.13. Contestation de l'association des maires de France .....	14
2. <i>Second mandat (1974-1980).....</i>	<i>15</i>
2.1. Composition et élections .....	15
2.2. Préparation du programme transitoire pour 1976 du 3 <sup>ème</sup> programme (1977-1981).....	15
2.3. Exécution du programme transitoire pour 1976 et du 3 <sup>ème</sup> programme.....	16
2.4. Fréquentation des réunions du CB .....	17
2.5. Fréquentation des réunions du CA .....	18
2.6. Représentation des usagers domestiques .....	19
3. <i>Troisième mandat (1980-1987) .....</i>	<i>22</i>
3.1. Composition et élections .....	22
3.2. Préparation du 4 <sup>ème</sup> programme (1982-1986) .....	22
3.3. Programme complémentaire Ile-de-France .....	23
3.4. Exécution du 4 <sup>ème</sup> programme .....	24
3.5. Préparation du 5 <sup>ème</sup> programme (1987-1991).....	25
3.6. Fréquentation des réunions du CB .....	25
3.7. Représentation des usagers domestiques .....	26
4. <i>Quatrième mandat (1987-1993).....</i>	<i>28</i>
4.1. Nouvelle composition des instances de bassin .....	28
4.2. Elections .....	29
4.3. Commission des programmes et de la prospective .....	29

4.4.	Exécution du 5 <sup>ème</sup> programme .....	29
4.5.	Préparation du 6 <sup>ème</sup> programme (1992-1996) .....	30
4.6.	Fréquentation des réunions du CB .....	32
4.7.	Représentation des usagers domestiques .....	33
4.8.	Loi sur l'eau de 1992 .....	34
5.	<i>Cinquième mandat (1993-1999)</i> .....	36
5.1.	Elections .....	36
5.2.	Révision à mi-parcours du 6 <sup>ème</sup> programme (1993) .....	36
5.3.	Exécution du 6 <sup>ème</sup> programme .....	37
5.4.	Elaboration du SDAGE .....	38
5.5.	Préparation du 7 <sup>ème</sup> programme (1997-2002) .....	39
5.6.	Fonds de concours .....	39
5.7.	Critiques des agences et TGAP .....	40
5.8.	Second fonds de concours .....	40
5.9.	Fréquentation des réunions du CB .....	40
5.10.	Représentation des usagers domestiques .....	41
6.	<i>Sixième mandat (1999-2005)</i> .....	42
6.1.	Nouvelles compositions des instances de bassin .....	42
6.2.	Elections .....	42
6.3.	Exécution du 7 <sup>ème</sup> programme .....	43
6.4.	La directive-cadre sur l'eau de l'Union européenne .....	44
6.5.	Projet de réforme de la politique de l'eau .....	44
6.6.	Préparation du 8 <sup>ème</sup> programme (2003-2006) .....	45
6.7.	Exécution du 8 <sup>ème</sup> programme .....	45
6.8.	Fréquentation des réunions du CB .....	46
6.9.	Représentation des usagers domestiques .....	47
7.	<i>Septième mandat (2005-2007)</i> .....	49
7.1.	Elections .....	49
7.2.	Elaboration du 9 <sup>ème</sup> programme (2007-2012) .....	49
7.3.	La LEMA .....	50
7.4.	Adaptation du 9 <sup>ème</sup> programme à la LEMA .....	51
7.5.	Fréquentation des réunions .....	52
7.6.	Représentation des usagers domestiques .....	52
8.	<i>Huitième mandat (2008-2013)</i> .....	54
8.1.	Nouvelle composition du CB .....	54
8.2.	Elections .....	54
8.3.	Approbation du SDAGE et du programme de mesures (PDM) de la DCE .....	55
8.4.	Elections à mi-mandat .....	55
8.5.	Exécution du 9 <sup>ème</sup> programme .....	56
8.6.	Préparation du 10 <sup>ème</sup> programme (2013-2018) .....	57
8.7.	Fréquentation des réunions de CB .....	58
8.8.	Représentation des usagers domestiques .....	59
	<b>Quelques réflexions en guise de conclusion</b> .....	<b>61</b>
	Aides et redevances pour pollution de chaque catégorie d'acteurs .....	61
	Représentation des usagers domestiques .....	64
	Un mode de fonctionnement de moins en moins consensuel .....	66
	Complexité des sujets traités et du fonctionnement des instances .....	66
	Comment en est-on arrivé là ? .....	67
	Inventer un nouveau modèle de référence ? .....	68
	<b>Annexe 1 – Modalités de désignation des membres du CB en 1967</b> .....	<b>70</b>
	<b>Annexe 2 – Participation des membres aux instances de bassin</b> .....	<b>71</b>
	<b>Annexe 3 – Quelques traits du fonctionnement des instances de bassin au premier mandat (1967-1974)</b> .....	<b>75</b>
	<b>Annexe 4 – Eléments financiers complémentaires</b> .....	<b>79</b>
	<b>Annexe 5 – Bibliographie sommaire</b> .....	<b>82</b>

# Illustrations

Figure 1 – Redevances émises et aides attribuées au titre de la lutte contre la pollution au cours du 1 <sup>er</sup> programme .....	9
Figure 2 – Aides et redevances pollution au cours du 2 <sup>ème</sup> programme (1972-1975) .....	11
Figure 3 – Membres de chaque collège présents ou représentés aux réunions du premier mandat du CB .....	12
Figure 4 – Présence des membres de chaque collège au premier mandat du CA (1967-1974) .....	12
Figure 5 – Aides et redevances pollution au cours du programme transitoire pour 1976 et du 3 <sup>ème</sup> programme (1977-1981) .....	17
Figure 6 – Présence des membres de chaque collège au second mandat du CB (1974-1980) .....	18
Figure 7 – Présence des membres de chaque collège au second mandat du CA (1974-1980) .....	18
Figure 8 – Aides et redevances pollution au cours du 4 <sup>ème</sup> programme (1982-1986) et du 5 <sup>ème</sup> programme (1987-1991) .....	24
Figure 9 – Présence des membres de chaque collège au troisième mandat du CB (1980-1987) .....	26
Figure 10 – Présence des membres de chaque collège au quatrième mandat du CB (1987-1993) .....	33
Figure 11 – Aides et redevances pollution au cours du 6 <sup>ème</sup> programme (1992-1996) .....	37
Figure 12 – Membres de chaque collège présents aux réunions du cinquième mandat du comité de bassin .....	41
Figure 13 – Aides et redevances pollution au cours du 7 <sup>ème</sup> programme (1997-2002) .....	44
Figure 14 – Membres de chaque collège présents aux réunions du sixième mandat du CB .....	47
Figure 15 – Membres de chaque collège présents aux réunions du septième mandat du CB .....	52
Figure 16 – Aides et redevances au cours du 8 <sup>ème</sup> (2003-2006) et du 9 <sup>ème</sup> programme (2007-2012) .....	57
Figure 17 – Membres de chaque collège présents aux réunions du huitième mandat du CB .....	59
Figure 18 – Aides et redevances pollution cumulées par catégorie d'acteurs (1968-2012) .....	61
Figure 19 – Exemple de conversion des avances en équivalents subventions .....	62
Figure 20 – Aides et redevances relatives à la pollution des élevages .....	63
Figure 21 – Membres de chaque collège classés en fonction du nombre de réunions du comité de bassin fréquentées ..	71
Figure 22 – Membres de chaque collège classés en fonction du nombre de réunions du CB fréquentées pendant le quatrième mandat .....	72
Figure 23 – Membres de chaque collège classés en fonction du nombre de réunions du CA fréquentées lors du premier mandat .....	74
Figure 24 – Membres de chaque collège classés en fonction du nombre de réunions du CA fréquentées lors du second mandat .....	74
Figure 25 – Budgets annuels de l'agence de l'eau Seine-Normandie entre 1989 et 2010 .....	79
Figure 26 – Budgets annuels cumulés de l'agence de l'eau Seine-Normandie entre 1989 et 2010 .....	80
Figure 27 – Montants des aides à la gestion de la ressource et redevances prélèvements (1968-2012) .....	81
Figure 28 – Montants cumulés des aides à la gestion de la ressource et redevances prélèvements (1968-2012) .....	81

# Introduction

## 1. Présentation

L'objectif de la présente étude est de caractériser la façon dont les intérêts des usagers domestiques ont été représentés au comité de bassin Seine-Normandie depuis son origine, en particulier lors des discussions concernant les redevances et aides à la lutte contre la pollution des programmes d'intervention successifs de l'agence.

La question prend un relief particulier à partir de la mise en place de la contre-valeur en 1976, lorsque les usagers domestiques deviennent à la fois les plus importants redevables de l'agence en termes de montants financiers et les seuls qui ne soient pas directement représentés au sein des instances de bassin.

Ce travail s'intègre dans le cadre de mon doctorat dirigé conjointement par le Professeur Alberto Steil, du département d'anthropologie sociale de l'université fédérale du *Rio Grande do Sul* au Brésil (PPGAS-UFRGS) et le professeur Bernard Barraqué, chercheur CNRS à AgroParisTech. Il constitue une annexe à ma thèse rédigée en portugais, qui a fait l'objet d'une soutenance publique le 15 septembre 2014 à Porto Alegre (Brésil)<sup>2</sup>.

## 2. Méthodologie

J'ai d'abord analysé l'évolution annuelle des redevances et aides financières relatives à la lutte contre la pollution payées ou reçues par chaque catégorie d'acteur redevable de l'agence (usagers domestiques, industriels et agriculteurs), à partir des données figurant dans les rapports d'activité de l'agence.

J'ai ensuite cherché à identifier la façon dont ces évolutions ont été discutées au comité de bassin lors de la préparation de chaque programme de l'agence, en analysant en priorité les prises de parole concernant de façon directe ou indirecte les redevances de pollution domestique.

Cette analyse m'a amené à me pencher sur le mode de fonctionnement des instances de bassin et sur les grandes évolutions de la politique de l'eau, qui définissent le cadre des jeux d'acteurs que j'étudie.

### 2.1. Evolution annuelle des redevances et aides financières

En ce qui concerne les redevances, j'ai retenu les montants émis par l'agence<sup>3</sup>. J'ai classé les redevances pour pollution selon trois catégories simplifiées : redevances de pollution d'origine domestique<sup>4</sup>, redevances de pollution d'origine industrielle et redevances élevages<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Cette recherche a bénéficié d'un appui financier du gouvernement brésilien (CNPq) et de l'agence de l'eau Seine-Normandie. Bien entendu, les analyses et conclusions présentées ici n'engagent personne d'autre que son auteur.

<sup>3</sup> Ils correspondent presque exactement aux redevances effectivement perçues.

<sup>4</sup> Ces redevances sont payées par les ménages et usagers assimilés (administrations, commerces, etc.), que je n'ai pas pu distinguer compte tenu des données disponibles. De la même façon, je ne distingue pas les usagers domestiques des PME-PMI soumises aux mêmes redevances, dont le nombre a augmenté suite à la LEMA.

En ce qui concerne les aides financières, j'ai classé les aides à la lutte contre la pollution selon quatre catégories : aides aux collectivités, aides aux industries, aides aux éleveurs et aides pour la restauration et la mise en valeur des milieux aquatiques. J'ai additionné sans distinction les aides au fonctionnement<sup>6</sup> et les aides à l'investissement. Pour ces dernières, j'ai retenu les montants des décisions d'aides attribuées, toujours inférieurs aux montants d'aides versées, en raison de l'abandon de la non-exécution ou de l'exécution partielle de certains projets ayant bénéficié d'une aide<sup>7</sup>. J'ai également additionné sans distinction les subventions et les prêts ou avances. Il aurait été plus cohérent, comme le fait l'agence dans ses documents de communication, de raisonner en *équivalents subventions* en appliquant des coefficients réducteurs au montant des prêts et avances. Mais les données dont je dispose ne le permettent pas<sup>8</sup>.

## **2.2. Une étude centrée sur la lutte contre la pollution**

La question de la représentation des usagers domestiques au sein du comité de bassin se pose à la fois pour les redevances pollution et pour les redevances prélèvement, dans la mesure où toutes deux sont imputées sur les factures d'eau. Il est donc nécessaire que j'explique pourquoi seules les premières font l'objet d'une analyse détaillée dans la présente étude.

Les redevances pour prélèvement, qui représentaient de l'ordre de 50% des redevances des collectivités pendant les deux premiers programmes de l'agence, ne représentent plus que 10 à 15% des redevances payées par les usagers domestiques pendant les deux derniers programmes. Le mode de calcul des redevances pollution des usagers domestiques est très différent de celui des redevances des autres usagers, notamment à partir de la mise en place de la contre-valeur en 1976. Ces différences constituent l'objet central de mon étude.

Par ailleurs, contrairement aux redevances et aides pour la lutte contre la pollution, les redevances pour prélèvement et les aides pour la gestion de la ressource ne sont pas toujours discriminées selon les types d'usagers (domestiques, industriels et agricoles) dans les rapports d'activité de l'agence au cours de son histoire. Leur prise en compte aurait donc nécessité la recherche de données complémentaires.

Cette distinction ne serait d'ailleurs pas totalement pertinente, dans la mesure où les trois catégories d'acteurs sont souvent indirectement bénéficiaires des aides correspondantes, même lorsqu'elles sont versées aux collectivités<sup>9</sup>.

## **2.3. Analyse des discussions au comité de bassin**

J'ai parcouru tous les comptes-rendus des réunions du comité de bassin de la période considérée, en identifiant les prises de parole ayant une incidence directe sur les redevances de pollution domestique. J'ai analysé de façon plus détaillée les discussions portant sur la définition et l'actualisation des programmes d'intervention. J'ai par ailleurs étudié de façon systématique la participation et les interventions des représentants des consommateurs d'eau.

---

<sup>5</sup> Je n'ai pas pris en compte la TGAP sur les produits phytosanitaires devenue ensuite redevance pollutions diffuse.

<sup>6</sup> A l'exception des primes pour épuration des collectivités, comme je l'explique au paragraphe 2.3 (Exécution du programme transitoire pour 1976 et du 3<sup>ème</sup> programme).

<sup>7</sup> En moyenne pendant la période récente, les aides effectivement versées correspondent à 92% des décisions d'aides.

<sup>8</sup> L'addition sans distinction n'est toutefois pas totalement dénuée de sens, car c'est bien le montant total des prêts et subventions disponibles qui permet à un maître d'ouvrage d'engager des travaux à un moment déterminé.

<sup>9</sup> C'est notamment le cas pour les aides à la construction de grands barrages, attribuées à des collectivités mais bénéficiant également aux industries ou irrigants qui utilisent les ressources en eau ainsi mobilisées.

Afin de mieux comprendre les enjeux des discussions et préciser mon analyse, j'ai été amené à parcourir également tous les comptes-rendus de réunions du conseil d'administration, sans en réaliser cependant une analyse aussi systématique.

### 3. Création des agences et des comités de bassin

Avant toute chose, il m'a semblé nécessaire de rappeler pourquoi et comment les agences et comités de bassin ont été créés.

#### 3.1. La commission de l'eau du Commissariat général au Plan

Dans le contexte de forte croissance économique et démographique des trente glorieuses, l'eau commence à manquer et sa qualité se détériore à un rythme inquiétant. Début 1959, le Premier Ministre Michel Debré saisit le Commissariat général au Plan d'une demande consistant à étudier *le problème de l'eau*.

Une commission de l'eau est créée six mois plus tard au sein du Commissariat au Plan. Y sont représentés tous les ministères concernés mais aussi des représentants des usagers, des collectivités locales et des organisations scientifiques intéressées par le sujet.

L'initiative est donc venue de l'**Etat**<sup>10</sup>. Mais avant même la création des agences, les acteurs de l'eau sont associés à la réflexion. La pratique n'est pas courante dans l'administration française centralisée de l'époque. Elle s'inscrit cependant dans une dynamique dépassant largement le domaine de l'eau, consistant à faire appel à ce que l'on désigne alors comme les *forces vives de la nation*.

Les représentants de **pêcheurs**, oubliés dans la composition initiale de la Commission de l'eau du Plan, sont associés à la concertation seulement deux ans plus tard. Ils constituent alors la principale force revendicative en matière d'amélioration de la qualité de l'eau. Début 1959, ils avaient par exemple réussi à faire adopter par le général de Gaulle une ordonnance permettant de condamner pénalement les responsables d'une pollution conduisant à une mortalité de poissons<sup>11</sup>.

Les représentants des **collectivités locales**, bien qu'invités, participent très peu aux discussions de la commission. Les principaux protagonistes sont les représentants des grands corps techniques de l'Etat : Génie rural et eaux et forêts, Ponts et chaussées, et Mines.

#### 3.2. La loi sur l'eau du 16 décembre 1964

En 1961, Michel Debré signe un décret créant un *Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau* (SPEPE), rattaché d'abord au ministère de l'intérieur puis à la DATAR<sup>12</sup> lorsqu'elle a été créée en 1963. Il s'agit d'une structure légère regroupant une dizaine de fonctionnaires issus de divers ministères, dirigée par l'ingénieur des Ponts et chaussées Ivan Chéret, qui prépare un projet de loi sur l'eau en liaison avec la Commission de l'eau du Plan.

L'équipe du SPEPE propose la création d'agences de bassin en s'inspirant de l'expérience des associations de bassin de la Ruhr en Allemagne<sup>13</sup> et de pratiques de gestion par bassin aux Etats-Unis et en Angleterre. Mais les corps techniques de l'Etat s'y opposent par peur de perdre leurs prérogatives et l'idée est censurée lors des consultations interministérielles.

---

<sup>10</sup> Dans le texte qui suit, j'ai mis en caractère gras l'identification des catégories des membres du comité afin de guider l'attention du lecteur sur les jeux d'acteurs au sein des instances de bassin.

<sup>11</sup> Il s'agit de l'article 434-1 du code rural.

<sup>12</sup> Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

<sup>13</sup> Qui ont mis en place un système de redevances dès le début du XX<sup>ème</sup> siècle.

Le projet de loi est critiqué à l'Assemblée nationale pour son absence de moyens financiers permettant de faire face aux investissements nécessaires. Le SPEPE en profite pour réintroduire, sous la forme d'un amendement au Sénat, sa proposition de créer des agences de bassin.

Les sénateurs, conduits par le socialiste Edouard Le Bellegou, y voient une tentative de l'Etat de centraliser la politique de l'eau et de restreindre l'autonomie des collectivités locales en matière de gestion des services d'eau et d'assainissement. Ils proposent alors, pour garantir un équilibre des pouvoirs, la création d'un comité de bassin où l'Etat serait minoritaire. La discussion aboutit à un compromis de créer des agences de bassin à condition que les redevances soient soumises au comité de bassin. La loi est votée en décembre 1964 avec abstention des parlementaires communistes et socialistes, dont les réticences envers les agences persistent.

Elle prévoit notamment dans son article 14 que *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*<sup>14</sup>.

### 3.3. Mise en place des organismes de bassin

L'élaboration des décrets d'application se heurte à l'hostilité de l'**association des maires de France**, qui craint l'imposition par l'Etat d'une fiscalité supplémentaire qui pèserait sur les budgets communaux.

Le SPEPE mobilise ses efforts pour obtenir, dès le 21 octobre 1965, la signature par le Premier Ministre Georges Pompidou d'un décret créant des *Missions techniques de bassin* qui préparent la mise en place des agences. Les services techniques de l'Etat, malgré leurs réticences initiales, apportent leur appui à ces nouvelles structures.

Le 14 septembre 1966, le Premier Ministre signe le décret définissant les circonscriptions des six comités et des six agences financières de bassin. Le 22 novembre, il signe l'arrêté définissant la composition des six comités de bassin.

Celui du bassin Seine-Normandie comporte 63 membres titulaires, répartis selon les tableaux ci-dessous, et autant de suppléants.

- 21 représentants des **usagers**

Catégorie	Nombre de représentants
Industrie	8
Distributeurs d'eau	2
Pêche et pisciculture	2
Agriculture	3
Batellerie	2
Electricité de France	1
Tourisme	1
Consommateurs d'eau	1
Personnes compétentes	1

<sup>14</sup> J'utilise en général l'italique pour indiquer des citations reproduites sans modification.

- 21 représentants des **collectivités locales**

Région	Nombre de représentants
Paris <sup>15</sup>	9
Haute Normandie	3
Basse Normandie	2
Champagne-Ardenne	2
Picardie	2
Bourgogne	1
Centre	1
Lorraine	1

- 21 représentants de l'**administration**

Ministère	Nombre de représentants
Premier ministre	3
Intérieur	3
Economie et finances	1
Equipement	2
Industrie	2
Agriculture	1
Affaires sociales	1
Préfets de région	8

#### 4. Naissance des usagers domestiques

Jusqu'en 1960, les réseaux d'assainissement étaient financés par une taxe de déversement à l'égout basée sur la contribution foncière des propriétés bâties.

Un amendement à la loi de finances pour 1966, complété par un décret<sup>16</sup> en 1967, prévoit qu'à partir de l'année 1968, les services d'assainissement et d'épuration doivent obligatoirement être gérés comme des services à caractère industriel et commercial. Les dépenses ne peuvent plus être à la charge du budget communal. La taxe de déversement à l'égout est supprimée dans les communes où elle existe et remplacée par des redevances *assises sur le volume d'eau prélevé par l'utilisateur du service d'assainissement sur le réseau public de distribution ou sur toute autre source*. En résumé il s'agit de *fixer une juste proportion entre ce qui doit être supporté par le contribuable et ce qui doit être supporté par l'utilisateur*<sup>17</sup>.

La redevance assainissement ainsi créée concerne le service public d'assainissement et non les agences, qui n'existent pas encore.

Mais le financement du service public d'assainissement sur la base de la facture d'eau est l'élément essentiel qui permettra que les redevances de pollution domestique des agences s'y appliquent par la suite.

C'est ce qui permettra que les abonnés aux services publics de distribution d'eau deviennent, pour les agences de bassin, des *usagers domestiques*.

<sup>15</sup> La dénomination deviendra *Région parisienne* en 1974, puis *Ile de France* en 1980.

<sup>16</sup> Décret n°67-945 du 24 octobre 1967.

<sup>17</sup> Selon le ministère des finances et des affaires économiques, qui présente l'amendement à l'Assemblée nationale.

# Les huit mandats du CB Seine-Normandie

## 1. Premier mandat du comité de bassin (1967-1974)

La désignation des membres du comité de bassin Seine-Normandie suit un processus long et complexe<sup>18</sup> défini par les décrets et arrêtés du 14 septembre et 22 novembre 1966 et supervisé par l'équipe du SPEPE. Il débouche finalement sur un arrêté du 27 juin 1967 précisant le nom et la fonction des membres titulaires et suppléants.

### 1.1. Election du président et du vice-président du CB

La séance d'installation du comité de bassin Seine-Normandie a lieu le 11 juillet 1967. Dès cette première séance, apparaît clairement la recherche d'un équilibre entre les catégories d'acteurs et entre les régions du bassin, mais également une certaine souplesse dans la pratique.

Le sénateur UDR<sup>19</sup> Maurice Lalloy, qui a été rapporteur de la loi de 1964, est élu président avec 31 voix contre 7 pour le président socialiste du Conseil général de la Seine Gaston Gévaudan.

Bien qu'étant maire d'une commune de 400 habitants, M. Lalloy est membre du collège des **usagers** du comité de bassin au titre des personnes compétentes. Selon les textes, le vice-président doit donc appartenir au collège des **collectivités**.

Première tension au sein du tout nouveau comité : les **industriels** sont mécontents de ne pas pouvoir proposer un de leurs représentants au poste de vice-président.

G. Gévaudan se présente à nouveau mais ne remporte qu'une seule voix, tandis que le conseiller général républicain indépendant de l'Eure Guy de Milleville en recueille 29. Il y a également neuf abstentions, dont on peut penser que huit proviennent des industriels déçus de ne pas avoir pu présenter leur candidat.

En 1970, le président et le vice-président seront réélus à l'unanimité pour un nouveau mandat de trois ans.

### 1.2. Election des membres du CA

Les collèges des usagers et des collectivités locales élisent ensuite leurs quatre représentants respectifs au conseil d'administration.

Pour les **usagers**, sont élus deux représentants des **industriels**, un représentant des **agriculteurs** et un représentant de la **navigation**. Trois autres candidats s'étaient déclarés, représentant respectivement les **pêcheurs**, les **distributeurs d'eau** et le **tourisme**.

Pour les **collectivités locales**, quatre représentants sont élus sur cinq candidats. Par un accord préalable au sein de leur collège, ils représentent respectivement l'amont du bassin, l'aval du bassin, les départements extérieurs de la région parisienne et la ville de Paris.

---

<sup>18</sup> Voir annexe 1 pour plus de détails.

<sup>19</sup> Union des démocrates pour la République (qui deviendra RPR puis UMP).

En sommant les représentants des deux collèges, les principales régions du bassin sont représentées au conseil d'administration.

Un mois et demi plus tard, un arrêté désigne les huit représentants de l'administration et le président du CA, qui est le préfet de la région parisienne. Ce sera systématiquement le cas par la suite, même s'il ne s'agit pas d'une règle écrite.

### 1.3. Première réunion du CA

La première réunion du conseil d'administration de l'agence financière de bassin Seine-Normandie a lieu le 21 novembre 1967. Le président du CB y est invité, de façon à pouvoir rendre compte au comité des points importants qui y sont traités. Cette pratique sera pérennisée par son inscription dans le règlement intérieur du CA et concernera également le vice-président du CB.

Au CA deux vice-présidents sont élus à l'unanimité : le maire de Troyes Henry Terré, au titre des **collectivités locales**, et le conseiller de direction de la compagnie de raffinage Shell-Berre Charles Schneider, au titre des **usagers**.

Deux commissions sont ensuite créées.

La commission des redevances et des finances est composée de trois membres (un par collège) et présidée par Yves Breton, **conseiller général** de Paris, qui sera ensuite remplacé à ce poste par René Verny, représentant du **ministère des finances**.

La commission des interventions et des travaux est composée de six membres (deux par collège) et présidée par le vice-président du CA représentant les **collectivités**, Henry Terré.

### 1.4. Redevance pour études

La seconde réunion du CA est consacrée à la mise en place, dès 1968, d'une redevance pour études qui devra prendre le relais des dotations en capital apportées par l'Etat pour les premières années de fonctionnement de l'agence et financer les études d'élaboration du premier programme.

Les redevances sont définies de façon simplifiée et arbitraire, mais ne seront que des avances à valoir sur les redevances qui seront payées ultérieurement.

Le projet est présenté par le directeur de l'agence lors de la seconde réunion du CB, le 6 février 1968<sup>20</sup>. Neuf membres interviennent successivement.

Le représentant d'**EDF** et un **industriel**, s'exprimant explicitement au nom de sa catégorie, donnent leur accord avec de fortes réserves sur les futures redevances du premier programme, dont les premières estimations leur semblent trop élevées. Un troisième **industriel**, directeur d'une sucrerie, conteste le taux de redevance qui sera appliqué à son activité.

Un représentant des **agriculteurs** demande que sa catégorie bénéficie d'un traitement spécifique.

Un représentant des **distributeurs d'eau** rappelle que les redevances devront nécessairement se traduire, pour les abonnés des services d'eau et d'assainissement, par une surtaxe spéciale sur le prix de vente.

<sup>20</sup> Entre temps avait eu lieu une réunion d'information destinée aux membres titulaires et suppléants du comité, où leur avaient été présentés le rôle et le fonctionnement des organismes de bassin.

Deux représentants des **collectivités** acceptent la redevance d'études, mais signalent que les charges pesant sur les consommateurs viennent d'augmenter avec la mise en place de la redevance assainissement et que la redevance définitive de l'agence devra rester à un niveau acceptable.

Un troisième représentant des **collectivités**, le maire communiste de Bobigny Georges Valbon, considère que la redevance d'étude dépasse les possibilités des contribuables et se prononce contre le projet.

Le représentant des **pêcheurs** Marcel Mailly, qui se présente comme *le type même du contribuable moyen*, considère que trop de charges pèsent déjà sur la population dans le domaine de l'eau sans que l'on puisse voir des réalisations concrètes. Il accepte le principe des redevances pour études, mais estime que la priorité est de mieux appliquer la législation en vigueur pour la lutte contre la pollution.

En résumé, on assiste pour cette première redevance à une suite de prises de position des principaux acteurs défendant chacun directement leurs intérêts. Le représentant des **consommateurs** est présent à la réunion, mais n'intervient pas.

La résolution donnant l'avis conforme du CB au texte voté par le CA est adoptée à l'unanimité moins trois voix contre et trois abstentions.

### **1.5. Elaboration du premier programme d'intervention de l'agence financière de bassin Seine-Normandie (1969-1972)**

Le programme est élaboré au cours de l'année 1968 par les services de l'agence et plusieurs fois modifié, suite à des réunions avec les commissions spécialisées du conseil d'administration et du comité de bassin.

Il prévoit des aides à hauteur de 500 M€<sup>21</sup> sur quatre ans. Un tiers est destiné à la gestion de la ressource c'est-à-dire surtout la construction de barrages-réservoirs et l'interconnexion de réseaux d'AEP. Presque deux tiers ont pour objet la lutte contre la pollution des collectivités, complétant le financement des opérations programmées au V<sup>ème</sup> Plan par les services de l'Etat. Un sixième environ est affecté à la lutte contre la pollution industrielle.

Les aides sont versées sous la forme de subventions, prêts et avances<sup>22</sup>. Le principe annoncé est que les remboursements permettront de poursuivre l'action de l'agence lorsque la plus grande partie de la pollution sera traitée et que l'assiette des redevances baissera en conséquence.

Un zonage géographique des redevances et des aides est défini en fonction des priorités d'intervention, les taux des redevances et aides étant plus importants dans la zone amont du bassin. Une progressivité des taux est mise en place pour les deux premières années du programme.

Le montant des redevances pour pollution des collectivités et des industriels est calculé en fonction de la pollution produite et modulé en fonction de l'existence ou non d'une station d'épuration.

Une aide de l'Etat au paiement des redevances sera versée aux **industriels** les plus polluants, dont la valeur de la redevance dépasse un certain seuil. Son annonce joue un rôle décisif pour l'acceptation du programme par les représentants de cette catégorie. Par la suite, cette aide prendra la forme de *contrats de branche*.

---

<sup>21</sup> Dans le présent document j'ai converti en euros et actualisé tous les montants à la date du 31 décembre 2011.

<sup>22</sup> Jusqu'au 6<sup>ème</sup> programme, l'agence accordait des prêts à taux réduit par rapport aux taux du marché, ce qui explique la distinction entre prêts et avances. A partir du 7<sup>ème</sup> programme, tous les prêts accordés par l'agence seront à taux zéro.

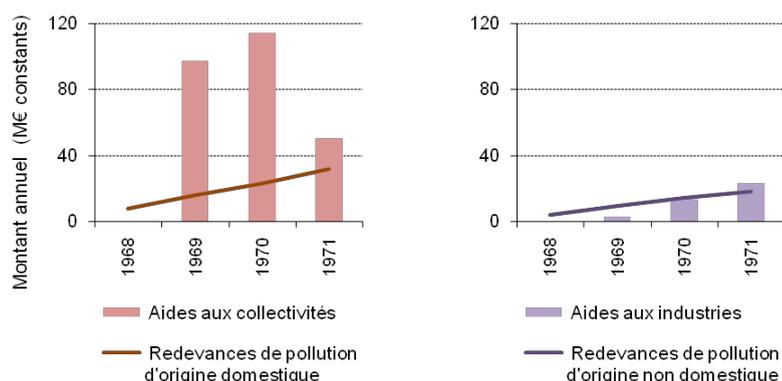
Le CA du 9 octobre 1968 adopte le projet de programme et les délibérations fixant les redevances à l'unanimité des quinze administrateurs présents à la réunion. Les grands équilibres du programme ayant déjà été discutés en commissions, les discussions en séance plénière ne portent que sur des points de détail.

Il n'y a pas davantage de discussion au CB, où le programme est adopté le 8 novembre de la même année à l'unanimité et les redevances à l'unanimité moins deux voix contre.

### 1.6. Exécution du premier programme

Le premier programme de l'agence Seine-Normandie, prévu au départ pour durer jusqu'en 1972, s'arrête finalement en 1971 car toutes les autorisations de programme ont été consommées.

Les graphiques de la Figure 1 indiquent les redevances émises et aides attribuées au premier programme. Y figure également, pour comparaison, la redevance pour études de 1968.



**Figure 1 – Redevances émises et aides attribuées au titre de la lutte contre la pollution au cours du 1<sup>er</sup> programme**

Les aides à la lutte contre la pollution sont tout de suite très importantes pour les collectivités, s'agissant presque exclusivement de la construction de stations d'épuration dont les projets sont déjà prêts compte-tenu de leur inscription au V<sup>ème</sup> Plan. Les redevances correspondantes augmentent progressivement au cours du programme.

Les aides aux industriels sont beaucoup plus faibles mais en rapide augmentation, dépassant le montant des redevances correspondantes pour l'année 1971.

L'encaissement des redevances est rapide mais les paiements des aides s'étalent sur plusieurs années pour la plupart des opérations, ce qui permet à l'agence d'équilibrer son budget sans difficulté.

### 1.7. Elaboration du 2<sup>ème</sup> programme (1972-1975)

Le nouveau programme d'intervention est élaboré de façon concomitante avec le *livre blanc de l'eau du bassin Seine-Normandie*, qui dresse un diagnostic et propose les grandes orientations de la politique de l'eau à long terme. L'ensemble donne lieu à une consultation menée par l'agence dans les 25 départements et les 8 régions du bassin.

Le programme prévoit un montant d'aides de 987 M€ sur cinq ans, réparties de façon à peu près égale entre la préservation de la ressource, la lutte contre la **pollution industrielle** et la lutte contre la **pollution domestique**. Il est prévu en outre un dispositif d'aide au bon fonctionnement des stations d'épuration.

Par rapport au premier programme, les redevances sont augmentées de 30% pour la préservation de la ressource et de 70% pour la pollution (en francs constants), puis restent stables pendant toute la durée du programme. Les premiers remboursements de prêts contribuent également au budget de l'agence.

Les **industriels** demandent le renouvellement de l'aide de l'Etat au paiement des redevances dépassant un certain seuil. Ils demandent aussi que *toutes les catégories d'usagers acceptent ou soient mises dans l'obligation de payer les redevances*, faisant allusion, sans les nommer, aux **agriculteurs** jusqu'à présent exonérés.

Un représentant de **l'industrie** s'étonne que la ville de Paris bénéficie de l'aide au fonctionnement, dont l'objectif annoncé était d'améliorer le fonctionnement des petites stations ne disposant pas de personnel qualifié. Ce point avait fait l'objet de discussions en commissions, les représentants des grandes villes insistant pour pouvoir bénéficier au maximum de cette aide qui ne leur était pourtant pas destinée au départ. Le directeur de l'agence François Valiron explique qu'*à l'effet incitatif il a été ajouté, par les commissions, la notion d'équité et d'égalité*. On peut y voir un exemple où les principes proposés par l'agence sont amendés par les membres des instances de bassin afin d'assurer l'adhésion de tous les acteurs au programme.

Des représentants de la **ville de Paris** et de la région parisienne interviennent dans le sens opposé, critiquant l'aide au fonctionnement qui sera plus faible pour eux que pour les villes de plus petite taille.

Plusieurs représentants des **collectivités** rapportent l'inquiétude de nombreux maires qui pensent que les redevances de leurs communes seront multipliées par quatre par rapport au premier programme. La situation est confuse, car les modalités d'établissement des redevances pollution des collectivités ont été modifiées suite à leur harmonisation entre les six agences : la population saisonnière est à présent prise en compte dans le calcul de la redevance, et un *coefficient d'agglomération* est créé de façon à prendre en compte la pollution des bureaux et des administrations, en moyenne plus nombreux dans les grandes agglomérations.

Ces difficultés mettent en évidence l'absence de mécanismes d'échanges d'information entre les représentants des **collectivités** membres du CB et l'ensemble des maires du bassin, au contraire des usagers industriels, par exemple, qui s'appuient sur leurs associations professionnelles. C'est donc **l'Etat** qui remplit ce rôle via le ministère de l'intérieur et les préfets. **L'agence**, lorsqu'elle prend conscience du problème, fait également des efforts pour l'information des maires.

Le directeur de l'agence précisera même qu'il est prévu de *faire paraître des articles au bulletin qui devront permettre à chaque redevable de calculer lui-même et très rapidement le montant de ses redevances et lui enlever le sentiment que l'agence établit arbitrairement ses ordres de recettes*. Ce sera le dernier programme pour lequel cette possibilité existera, car la mise en place de la contre-valeur pour le 3<sup>ème</sup> programme rendra les calculs des redevances beaucoup plus compliqués.

Le programme est discuté dans sa version finale et voté à l'unanimité au CA du 8 novembre puis au CB du 29 novembre 1971.

## **1.8. Exécution du 2<sup>ème</sup> programme**

Les redevances perçues et aides versées pendant la durée du programme sont indiquées par les graphiques de la Figure 2, les montants d'aide du 2<sup>ème</sup> programme étant mis en évidence par une couleur plus foncée.

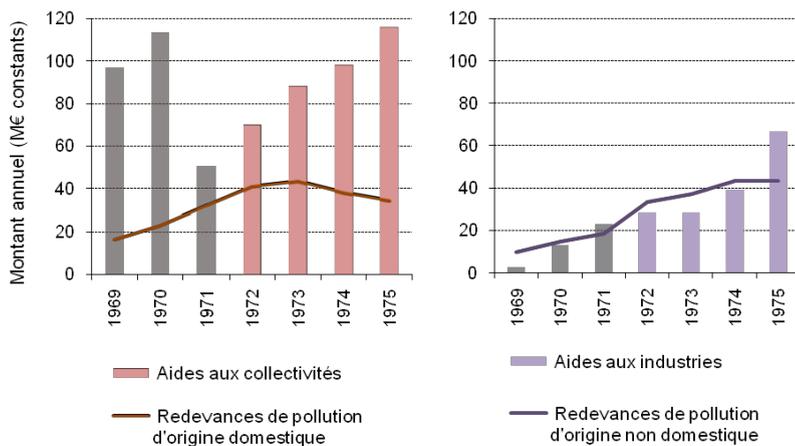


Figure 2 – Aides et redevances pollution au cours du 2<sup>ème</sup> programme (1972-1975)

Les aides aux **collectivités** augmentent tout au long du programme, suite à des demandes très nombreuses de financement de stations d'épurations. Comme prévu, les redevances payées par les collectivités se stabilisent en francs courants à partir de 1973. Elles diminuent donc en francs constants, compte tenu de l'inflation importante sur la période.

Les aides aux **industriels** continuent d'augmenter, mais à un rythme inférieur aux redevances pollution correspondantes, à l'exception de la dernière année du programme. L'augmentation des redevances s'explique notamment par l'introduction en 1973 et 1974 de nouveaux paramètres, la salinité et les substances toxiques.

### 1.9. Fréquentation des réunions du CB

Pendant ce premier mandat, les suppléants ne sont invités à participer aux réunions qu'en l'absence du titulaire (à l'exception des deux premières et de la dernière réunion).

Lors des quinze réunions du premier mandat du comité Seine-Normandie, en moyenne 47,3 membres sont présents ou représentés, soit 75% des 63 membres. Le maximum est de 61, à la première réunion, et le minimum de 37, aux réunions de juin 1972 et juin 1973.

Il s'agit d'un très bon niveau de participation pour une instance qui vient d'être créée, surtout si on considère le haut niveau de responsabilité de la plupart des membres et le fait qu'une partie d'entre eux doit se déplacer sur plusieurs centaines de kilomètres pour assister aux réunions.

Ce niveau moyen de participation cache une grande disparité entre les trois collèges qui composent le comité. Comme le montre le Tableau 1, celui des **collectivités** est beaucoup moins assidu en moyenne.

Collège	Membres du collège présents ou représentés en moyenne sur le mandat	Membres du collège présents ou représentés à la réunion du 29 nov. 1971
Collectivités	12,9 (61%)	11 (52%)
Usagers	17,1 (82%)	15 (71%)
Administration	17,3 (83%)	13 (62%)
Total	47,3 (75%)	39 (62%)

Tableau 1 – Présence moyenne des membres de chaque collège au premier mandat du CB (1967-1974)

Les graphiques ci-dessous indiquent l'évolution de la participation au cours du mandat. Le premier indique le nombre de participants à chaque réunion, le second permet de visualiser la proportion des participants entre les différents collèges.

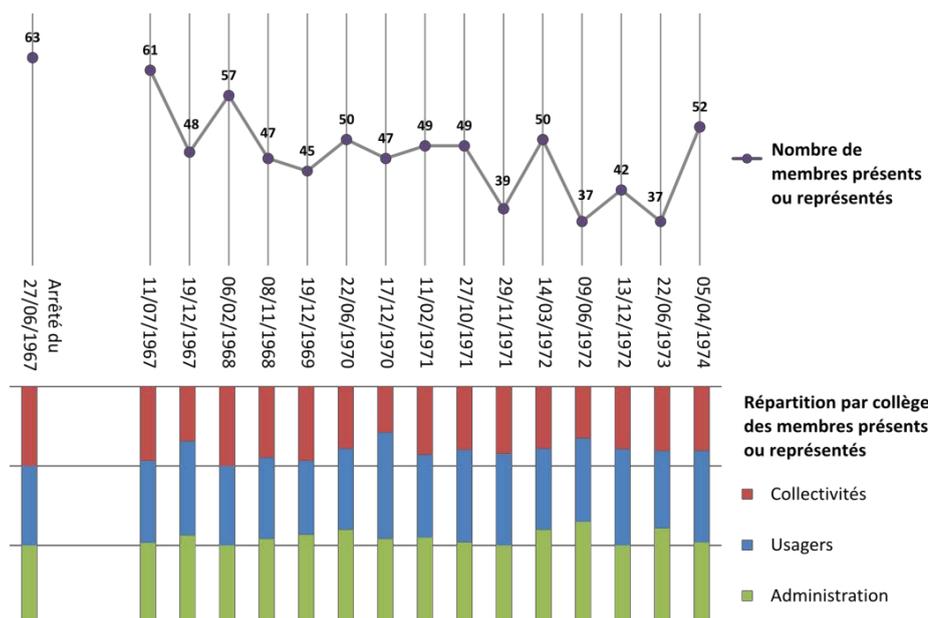


Figure 3 – Membres de chaque collège présents ou représentés aux réunions du premier mandat du CB

L'assiduité aux réunions diminue progressivement tout au long du mandat. De façon surprenante, la réunion d'adoption du 2<sup>ème</sup> programme le 29 novembre 1971 est une de celles où le moins de membres sont présents ou représentés (39 sur 63). En particulier, alors que les **collectivités locales** sont les principales bénéficiaire du programme, à peine plus de la moitié des membres du collège correspondant sont présents ou représentés pour le voter.

### 1.10. Fréquentation des réunions du CA

Les réunions du conseil d'administration sont au nombre de vingt-sept, soit trois ou quatre par an. Lors des cinq premières réunions, présidées par Paul Delouvrier, quinze membres sur les seize qu'il comporte sont présents. A partir du CA du 9 juin 1969 (où P. Delouvrier est remplacé par Maurice Doublet), la participation moyenne chute à treize membres. A la dernière réunion, qui a lieu dans la ville de Rouen, seuls huit membres sont présents, dont un seul élu et un seul représentant des usagers.

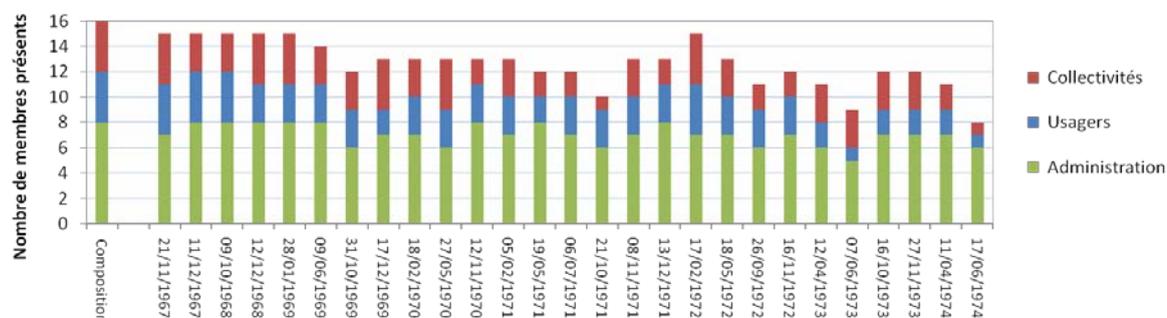


Figure 4 – Présence des membres de chaque collège au premier mandat du CA (1967-1974)

Comme au CB, les moins assidus sont les représentants des **collectivités locales**. Une analyse plus détaillée de la participation de chaque membre tout au long du mandat, présentée en annexe 2, montre que le problème n'est pas que peu de représentants viennent aux réunions mais plutôt que les représentants viennent à peu de réunions. Ceci indique probablement un manque de disponibilité des **élus**, pour qui la participation aux instances de bassin n'est pas la première priorité.

Le cas spécifique du **maire communiste** de Bobigny G. Valbon mérite d'être étudié, dans la mesure où il est le seul à se prononcer explicitement contre la redevance pour étude et à exprimer son accord avec les positions de l'AMF hostiles à l'agence. Il intervient à plusieurs reprises au CB, mais ne participe pas aux commissions de préparation des programmes, dont les membres sont nommés par le président Lalloy. Il cesse progressivement de participer aux réunions du comité, étant systématiquement absent pendant la seconde moitié du mandat alors qu'il était présent à toutes les réunions au début de celui-ci.

### 1.11. Mode de fonctionnement des instances de bassin

Une analyse qualitative du fonctionnement des instances de bassin durant ce premier mandat est présentée en annexe 3. Elle illustre le fonctionnement des commissions et la recherche du consensus entre les membres.

Lors du CB du 8 novembre 1968, où le 1<sup>er</sup> programme est adopté, les rapporteurs des commissions et le président du comité soulignent avec insistance l'attitude constructive et l'excellente ambiance qui ont permis d'arriver à ce résultat.

Lors du dernier comité de bassin du mandat, le 5 avril 1974, et lors de la séance inaugurale du second comité, le 10 juillet 1974, plusieurs intervenants, dont le ministre de la qualité de la vie André Jarrot (cité en annexe 3), s'étendent sur la logique de solidarité et la confiance qui ont permis de grandes avancées dans le domaine de la gestion de l'eau.

### 1.12. Représentation des usagers domestiques

Les *usagers domestiques* n'étant pas encore redevables de l'agence (ils le deviendront en 1976), la question de leur représentation n'a pas l'importance qu'elle aura par la suite et qui a motivé la présente étude. Aucun membre du CA ou du CB ne fait d'ailleurs explicitement référence aux *usagers domestiques* au cours du premier mandat<sup>23</sup>.

Je centre donc mon analyse sur les prises de parole relatives aux redevances de pollution des collectivités, qui deviendront ensuite les redevances de pollution d'origine domestique.

Ce sont avant tout les représentants des **collectivités locales** qui interviennent sur ce thème, défendant leurs intérêts à la fois en tant que redevables et en tant que bénéficiaires des aides de l'agence.

Comme je l'ai signalé, le représentant des **pêcheurs** Marcel Mailly intervient pour demander que les redevances aient un impact modéré sur les *contribuables*. L'**élu communiste** G. Valbon emploie le même terme quand il fait référence à l'impact des redevances des agences sur la population.

La distinction n'est donc pas toujours faite entre *usagers* et *contribuables* pour évoquer l'impact des redevances sur la population. Une note technique rédigée par l'agence en septembre 1968 évoque, par exemple, *le mode d'établissement des redevances de chaque contribuable*.

Les représentants des **consommateurs d'eau** n'interviennent pas dans les discussions concernant les redevances. Le titulaire André Journeaux, directeur de l'Institut de géographie et du Centre de recherches de géomorphologie de Caen, participe à sept des quinze réunions du mandat. A trois autres réunions, il se fait représenter par son suppléant Jean Hommey, administrateur de l'*Union départementale des associations familiales* de Seine-et-Marne, par ailleurs ingénieur des

---

<sup>23</sup> Seul le directeur de l'agence utilise le terme à deux reprises, en faisant référence à l'usage de l'eau destiné à l'AEP.

services techniques de la ville de Paris chargé du service des eaux. Tous deux ont été désignés par l'*Union nationale des associations familiales*.

Je n'ai identifié tout au long du mandat qu'une seule intervention d'A. Journeaux, à l'avant-dernière réunion, pour évoquer *la nécessité de sensibiliser les jeunes sur les problèmes de pollution en développant l'étude de la géographie dans les grandes classes*.

### **1.13. Contestation de l'association des maires de France**

Début 1969, l'agence reçoit un recours gracieux du président de l'Association des maires de France (AMF), le sénateur centriste Lionel Tinguy du Pouët, polytechnicien et magistrat au Conseil d'Etat. Il conteste le mode de calcul des redevances pollution établies par les agences de bassin et demande aux maires de ne pas les payer.

Les représentants des **collectivités** présents au comité de bassin ne partagent pas cette position, sauf exception, comme le montre l'intervention déjà citée de G. Valbon. Ils l'attribuent à une mauvaise connaissance du fonctionnement des agences. Les consignes de l'AMF sont relativement peu suivies et n'ont pas d'impact financier significatif.

Le 12 décembre 1969, le vice-président de l'AMF et sénateur républicain indépendant Jacques Descours Desacres défend un amendement à la loi de finances pour 1970 plafonnant les montants des redevances des agences de bassin à un montant déterminé annuellement par le parlement. L'amendement est voté par le Sénat mais rejeté par la commission mixte, suite à la promesse du gouvernement *d'étudier des dispositions ne laissant pas à la fantaisie — c'est le mot juste ! — des agences de bassin la fixation des prélèvements*<sup>24</sup>.

Le 24 juillet 1970, le ministre délégué auprès du Premier Ministre chargé de l'aménagement du territoire André Bettencourt organise une table-ronde qui débouche sur un protocole d'accord signé entre l'Association des maires de France et l'administration. Il harmonise les règles d'établissement de l'assiette de la redevance entre toutes les agences (prise en compte de la population saisonnière, création du *coefficient d'agglomération*).

Le 10 décembre 1972, J. Descours Desacres défend de nouveau un amendement à la loi de finances fixant un plafond aux redevances des agences. Il accepte de le retirer quelques jours plus tard, lorsqu'il reçoit la promesse que le gouvernement déposera un projet de loi *fixant les règles d'assiette des redevances et l'établissement d'un programme pluriannuel des agences de bassin*.

De nouvelles discussions sont engagées avec le président de l'AMF L. Tinguy du Pouët, puis son successeur Alain Poher, débouchant sur un accord et un nouvel amendement, qui sera finalement voté dans le cadre de la loi de finances rectificative de 1974.

Il consiste à ne plus considérer les communes comme redevables pour la pollution, mais de transférer cette redevance sur les *usagers du service d'eau et d'assainissement* au travers du mécanisme de la *contre-valeur*. Il prévoit également qu'un compte rendu d'activité des agences sera annexé, chaque année, au projet de loi de finances.

---

<sup>24</sup> Selon les termes du président de la commission mixte au Sénat.

## 2. Second mandat (1974-1980)

### 2.1. Composition et élections

La composition du nouveau CB est publiée par arrêté du 3 juillet 1974. Un peu plus de la moitié des membres ont été renouvelés par rapport au comité précédent. Sachant qu'un tiers des membres avait déjà été remplacé en cours de mandat, c'est un comité bien différent de celui de 1967 qui est installé en 1974.

Le représentant des **consommateurs**, André Journaux, est reconduit. Son suppléant avait été remplacé en cours de mandat par Bernard Bastien, Secrétaire général du Syndicat départemental des eaux de l'Aube, représentant également l'Union nationale des associations familiales, qui est lui aussi reconduit.

La séance inaugurale a lieu le 10 juillet 1974. Le député républicain indépendant et ancien Ministre André Bettencourt, seul candidat, est élu président avec 37 voix sur 40. Cette fois, c'est un représentant des **industriels**, Charles Schneider, qui est élu vice-président à l'unanimité. Tous deux seront réélus au bout de trois ans.

Les membres suppléants sont à présent invités à assister aux séances, même lorsque le titulaire est présent, et il devient possible d'y inviter des personnes qualifiées.

Le CA passe de 16 à 20 membres (cinq représentants des élus et des usagers et dix représentants de l'administration).

Pour les **collectivités**, une liste comportant cinq candidats est élue à l'unanimité.

Pour les **usagers**, il y a six candidats pour cinq postes. Sont élus un représentant des **agriculteurs**, un des **distributeurs d'eau**, un d'**EDF**, et deux autres représentants de l'**industrie**. Le candidat non élu est membre de la Chambre de Commerce de Paris.

Au CA est créée une *commission de l'information*, présidée par le représentant des **collectivités** Paul-Louis Tenaillon.

### 2.2. Préparation du programme transitoire pour 1976 du 3<sup>ème</sup> programme (1977-1981)

Le 3<sup>ème</sup> programme est conçu à l'origine pour atteindre une épuration de 80% de la pollution produite en 1985, en cohérence avec le *livre blanc* de 1972. Pour cela, les montants de redevances devront augmenter nettement par rapport au programme précédent.

La grande nouveauté est la démarche d'objectifs de qualité des cours d'eau, qui permet de définir le programme d'intervention de l'agence en fonction de priorités liées au milieu naturel et non à une liste de projets dressée dans le cadre du Plan, comme c'était le cas jusqu'alors.

En termes de pollution industrielle, la lutte contre les toxiques est renforcée. Pour la pollution domestique, quelques réseaux de collecte commencent à être financés sous la forme d'une *aide financière au remplissage des stations d'épuration*.

Les **industriels** acceptent l'augmentation des redevances, à condition de la poursuite de leur écrêtement par des aides de l'Etat.

Au CB du 29 octobre 1975, le représentant suppléant des **consommateurs**, B. Bastien, intervient pour la première fois. Il s'oppose à l'écrêtement des redevances des industriels. Le directeur de l'agence le rassure en expliquant que *dans le dispositif proposé il ne s'agit pas du tout de faire jouer l'effet de mutuelle de l'Agence au profit des industries en difficulté, il s'agit*

*d'utiliser les moyens financiers existants du Ministère de la Qualité de la Vie en les affectant en priorité aux industriels en difficulté. Il en conclue que le consommateur n'aura donc pas à supporter cet effort financier.*

Les **collectivités** interviennent peu au sujet des redevances, à l'exception du représentant de la ville de Paris qui conteste la valeur importante du coefficient d'agglomération qui y est appliqué. Il accepte finalement le programme, grâce à l'introduction d'un mécanisme de calcul permettant d'augmenter le montant de la prime pour épuration versée au SIAAP<sup>25</sup>.

Le programme et les redevances correspondantes sont votées à l'unanimité moins une ou deux abstentions, au CA comme au CB.

### **2.3. Exécution du programme transitoire pour 1976 et du 3<sup>ème</sup> programme**

Pour les deux premiers programmes, les redevances émises par l'agence étaient des redevances nettes, aussi bien pour la pollution domestique que pour la pollution non domestique. Dans les deux cas, les primes pour épuration<sup>26</sup> étaient en effet déduites du montant des redevances brutes.

Avec la mise en place de la contre-valeur au 3<sup>ème</sup> programme, les redevances perçues auprès des abonnés au service d'eau au titre de la pollution domestique sont des redevances brutes, les primes pour épuration étant versées aux collectivités.

Ce changement rend difficile la comparaison entre la période antérieure à 1976 et la période postérieure. Il rend également difficile la comparaison entre industries et collectivités à partir de 1976, aussi bien pour les redevances (les unes étant nettes et les autres brutes) que pour les aides (les unes incluant les primes pour l'épuration, les autres non<sup>27</sup>).

Pour neutraliser cet effet, je présente dans les graphiques suivants des redevances « nettes »<sup>28</sup> en soustrayant la prime<sup>29</sup> pour épuration aux redevances de pollution domestique. Pour permettre les comparaisons entre aides et redevances, je présente les aides aux collectivités en y soustrayant également la prime pour épuration.

---

<sup>25</sup> L'article de la loi des finances pour 1975 qui a mis en place la contre-valeur a également déterminé que le coefficient d'agglomération ne s'appliquerait pas aux primes pour épuration.

<sup>26</sup> Ainsi qu'une aide supplémentaire à la dépollution maximale, que j'ai laissée de côté ici pour des raisons de simplification.

<sup>27</sup> A ce propos, et justement pour faciliter la comparaison, l'agence Seine-Normandie fera apparaître les primes pour épuration des industries dans ses bilans annuels entre les années 1993 et 2002.

<sup>28</sup> Le terme est impropre, dans la mesure où les redevances sont payées par les usagers domestiques tandis que les primes sont versées aux collectivités.

<sup>29</sup> Je n'inclue pas, dans les primes pour épuration, l'aide au bon fonctionnement des stations d'épuration puis les aides Aquex.



**Figure 5 – Aides et redevances pollution au cours du programme transitoire pour 1976 et du 3<sup>ème</sup> programme (1977-1981)**

Après une forte augmentation en 1976, l'agence doit stabiliser les taux des redevances suite aux mesures de rigueur budgétaire imposées par le gouvernement dans le cadre du *Plan Barre*<sup>30</sup>. Les redevances pour pollution domestique se maintiennent en francs constants, celles pour pollution non domestique diminuent notamment suite à une diminution des assiettes de pollution (les mesures de lutte contre la pollution industrielle portent leurs fruits).

Le représentant suppléant des **consommateurs**, B. Bastien, intervient au moment de la révision du programme pour demander que l'impact s'en fasse sentir sur le montant des factures d'eau.

La tendance croissante des aides observée pendant les deux premiers programmes s'interrompt pour les collectivités comme pour les industriels, malgré la diversification des aides (réseaux pour les collectivités, toxiques et développement de procédés moins polluants pour les industries). Les effets de la crise économique se font sentir et les maîtres d'ouvrage ont du mal à boucler leurs plans de financement.

## 2.4. Fréquentation des réunions du CB

Lors des quatorze réunions du second mandat du comité Seine-Normandie, en moyenne 56 membres sont présents (titulaires et/ou suppléants), avec un maximum de 73 (sur 126 titulaires et suppléants), à la première réunion, et un minimum de 45, aux réunions de juin et décembre 1976.

Ce niveau de participation est légèrement plus élevé que celui du premier mandat du comité, mais il ne faut pas oublier que les suppléants sont invités à toutes les réunions, alors qu'ils n'étaient auparavant invités qu'en l'absence du représentant titulaire<sup>31</sup>. Les réunions les plus fréquentées sont la première du mandat et celle du 20 janvier 1976, qui précède une rencontre du comité de bassin avec les principaux responsables d'associations de protection de la nature du bassin.

Comme le montre le Tableau 2, le collège des **collectivités** continue à être le moins présent et celui des **usagers** le plus présent aux réunions. A sept réunions sur quatorze, il y a deux fois plus d'usagers que d'élus dans la salle.

<sup>30</sup> Un plan d'austérité a été mis en place par le premier ministre Raymond Barre pour lutter contre l'inflation et le chômage qui ont fait suite au choc pétrolier de 1973.

<sup>31</sup> A partir de ce second mandat du CB j'indique, sauf mention contraire, le nombre de membre présents dans la salle. Davantage que le nombre de votants, c'est en effet la participation effective des différents représentants aux réunions qui m'intéresse dans le cadre de cette étude.

Collège	Membres du collège présents en moyenne (titulaire et/ou suppléant)	Membres du collège présents avec droit de vote (titulaire ou suppléant)
Collectivités	14,3 (68%)	12,1 (57%)
Usagers	26,1 (124%)	19,3 (92%)
Administration	16,1 (77%)	14,4 (69%)
Total	56,4 (90%)	45,8 (73%)

Tableau 2 – Présence moyenne des membres de chaque collège au second mandat du CB (1974-1980)

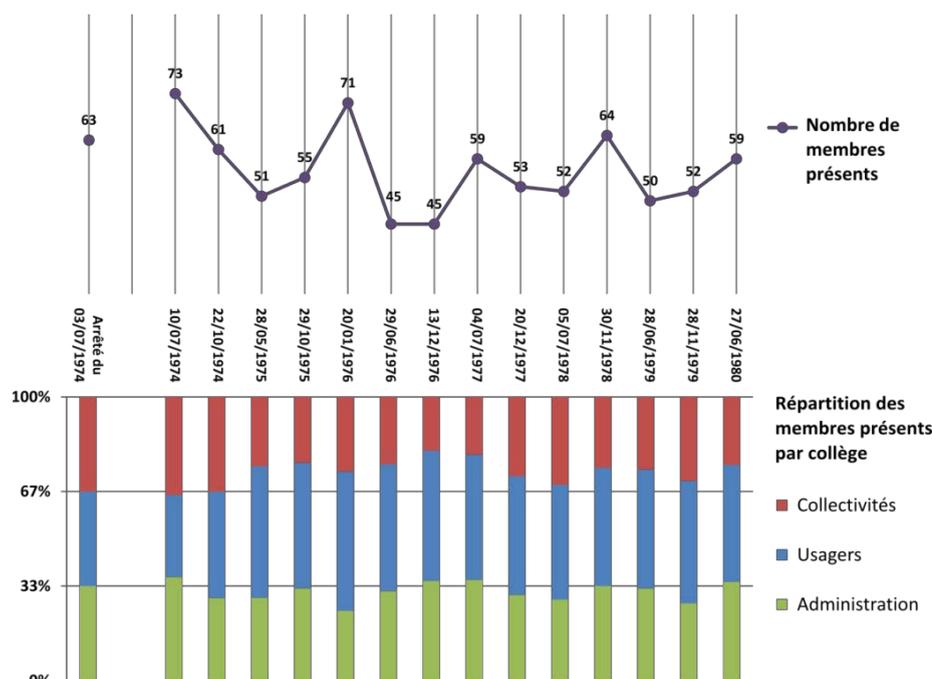


Figure 6 – Présence des membres de chaque collège au second mandat du CB (1974-1980)

Lors de la dernière séance du second mandat du comité de bassin le 27 juin 1980, on est loin de retrouver l'enthousiasme de 1974. La phase de construction des agences est bel est bien terminée et les effets de la crise économique se font sentir.

## 2.5. Fréquentation des réunions du CA

Le nombre de participants oscille entre dix et quinze membres sur vingt, les représentants des **collectivités** continuant à être les moins assidus, suivis par les représentants de l'**administration**, dont le taux de présence baisse nettement par rapport au premier mandat.

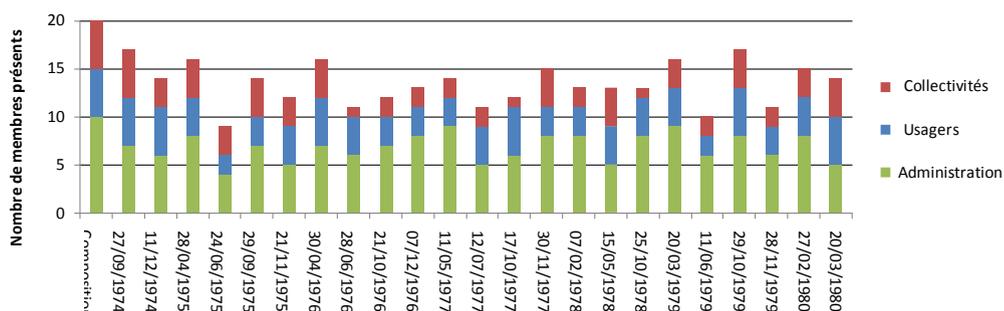


Figure 7 – Présence des membres de chaque collège au second mandat du CA (1974-1980)

Une analyse plus détaillée de la participation de chaque membre du CA tout au long du mandat est présentée en annexe 2.

Elle montre notamment qu'au niveau des usagers, les deux représentants des **industriels** sont presque toujours présents.

Au niveau des **collectivités**, on peut dire que cette fois peu de représentants assistent aux réunions et non plus que les représentants assistent à peu de réunions comme au premier mandat. En effet, quelques élus sont particulièrement assidus (P.L. Tenaillon assiste par exemple à 19 réunions sur 23) et d'autres souvent absents (le Ministre Chaman n'assiste par exemple qu'à 7 réunions).

## 2.6. Représentation des usagers domestiques

Le 3<sup>ème</sup> programme est le premier pour lequel les *abonnés du service public de distribution d'eau* (qu'on appelle plus simplement **usagers domestiques**) sont directement redevables à travers la contre-valeur.

Mais ces nouveaux redevables ne sont pas nommément désignés dans la loi de finances pour 1974, qui stipule seulement que *l'exploitant du service public de distribution d'eau est autorisé à percevoir, en sus du prix de l'eau, la contre-valeur déterminée par l'agence et assise sur les quantités d'eau facturées, de la redevance due à l'agence et qu'il verse à cette dernière le produit de cette perception*<sup>32</sup>.

Seul son décret d'application précise sur qui cette contre-valeur sera perçue.

L'agence notifie aux exploitants des services publics de distribution d'eau le montant de la contre-valeur à percevoir, par mètre cube, sur **les abonnés du service public de distribution d'eau**. La facturation et le recouvrement des sommes dues sont opérés par ces exploitants au nom du titulaire de l'abonnement de l'eau<sup>33</sup>.

On peut considérer au premier abord que les **usagers domestiques** sont représentés dans les instances de bassin par les représentants des **consommateurs d'eau**, qui disposent d'un seul siège au CB, ne sont pas présents au CA et ne sont membres d'aucune des deux commissions chargées de préparer le 3<sup>ème</sup> programme<sup>34</sup>.

Au cours du second mandat du CB le représentant titulaire A. Journaux ne participe qu'à 6 réunions et n'intervient jamais. En revanche, son suppléant B. Bastien participe à 13 réunions sur 14 et intervient à deux reprises, une fois pour veiller à l'équité avec les industriels, la seconde pour vérifier que la révision du programme se fasse aussi au bénéfice des usagers domestiques.

L'évocation des représentants des **consommateurs** par le président Bettencourt à la première réunion du mandat suivant laisse penser qu'ils ne sont pas clairement reconnus comme représentants des **usagers domestiques** en tant que redevables de l'agence :

Avec les **pêcheurs**, les représentants des **consommateurs**, du **tourisme** ou de la **navigation** nos rapports, généralement dépourvus d'aspects financiers, ont été pour cette raison en toute circonstance des plus simples et des plus confiants.

Les **élus** continuent d'intervenir à propos des redevances pour pollution domestique. Une intervention du représentant du Ministère de l'environnement Jean-François Saglio au CA du 30 avril 1976 permet de comprendre l'impact du passage à la contre-valeur sur les négociations relatives aux taux des redevances :

<sup>32</sup> Article 12 de la loi de finances rectificative pour 1974 complétant l'article 14 de la loi sur l'eau du 16 décembre 1964.

<sup>33</sup> Article 11 du décret 75-996 du 28 octobre 1975.

<sup>34</sup> Ils participent en revanche aux groupes géographiques d'études et d'information qui les concernent (Rivières normandes pour A. Journaux et Seine amont pour B. Bastien).

Les taux de redevances sont-ils trop élevés ?

- La modification de l'article 14 de la loi sur l'eau évite aux **collectivités locales** d'être affectées directement par les redevances, celles-ci étant perçues sur **l'habitant** par le truchement de la contre-valeur appliqué au prix de l'eau.

- Les **industriels** doivent de plus en plus respecter la réglementation relative à la lutte contre la pollution, l'Agence doit donc apporter son aide pour alléger leur effort financier dans ce domaine.

Au même CA, deux élus considèrent qu'il faut prendre en compte *l'opinion publique* pour fixer les redevances, mais ils en tirent des conclusions opposées.

M. DUBOIS déclare que [...] l'opinion publique n'a pas tout de suite compris le rôle de l'Agence. Aujourd'hui la situation s'est redressée, l'Agence est admise par tous. Néanmoins, il faut rester prudent et ne pas retourner l'opinion par des augmentations exagérées des taux de redevance.

M. TENAILLON fait la synthèse-des différentes interventions.

[...] L'opinion, comme l'a indiqué M. DUBOIS, commence à comprendre et à s'intéresser à la politique de l'Agence, elle ne resterait pas indifférente à une baisse de l'activité de l'Agence. Si celle-ci est jugée insuffisante, l'Agence elle-même sera critiquée et même remplacée par une autre institution plus contraignante.

En conclusion, il estime qu'il faut maintenir le rythme de croisière, qui comporte des sacrifices notables. [...] L'augmentation proposée n'est pas excessive, il s'agit en fait d'une continuité dans l'effort.

Cette intervention me fournit l'occasion d'approfondir la réflexion sur le positionnement des **élus** dans la nouvelle configuration issue de la création de la contre-valeur. En effet, si les **collectivités** ne paient plus de redevances, elles continuent par contre à recevoir des aides de l'agence. Ces aides sont même largement augmentées, puisqu'en plus des aides à l'investissement et des aides au fonctionnement déjà existantes avant 1975, les **collectivités** qui exploitent une station d'épuration reçoivent à présent chaque année le montant des primes pour épuration, qui était auparavant déduit des montants de la redevance brute.

Leur intérêt direct en tant que **maîtres d'ouvrages** va donc dans le sens d'une augmentation des aides (donc des redevances), à l'encontre des intérêts des **usagers domestiques** qui va dans le sens d'une modération des redevances.

La mention qu'ils font à **l'opinion publique** rappelle que c'est avant tout aux intérêts de la **population** dans son ensemble (ou plus simplement de leurs **électeurs**) que les élus se montrent sensibles. Les conclusions opposées des deux **élus** qui font référence à **l'opinion publique** rappelle également que les **usagers domestiques** ne sont qu'une partie de cette population. Ou plus exactement, que leurs intérêts ne se résument pas à des valeurs de redevances les plus faibles possibles.

D'une part, les **usagers domestiques** sont tout autant sensibles à la qualité du service qui leur est fourni qu'au prix qu'ils payent pour ce service.

D'autre part, les personnes qui payent des redevances en tant qu'**usagers domestiques** sont également sensibles à la qualité des milieux naturels, et beaucoup aspirent à un effort collectif plus important dans le traitement des pollutions.

A ce titre, au cours du second mandat est organisée une rencontre du CB avec les **associations de protection de la nature**, qui y seront représentées à partir du mandat suivant. Le

président Bettencourt, après l'allusion aux consommateurs déjà citée, dira à leur propos le 29 septembre 1980 :

Je suis tout spécialement heureux d'accueillir les représentants des Associations de Sauvegarde de la Nature qui font, pour la première fois, leur entrée dans cette assemblée. Ils sont la **partie agissante de l'opinion**. L'ensemble du Comité de Bassin s'en réjouira avec moi en se souvenant qu'en s'efforçant au cours des années précédentes d'établir avec eux des relations privilégiées, il a dans cette direction joué un rôle précurseur.

Les **distributeurs d'eau** interviennent également au sujet des redevances pour pollution domestique. Leur représentant au CA et au CB lors du second mandat, le président socialiste du SEDIF Alfred-Marcel Vincent, intervient à plusieurs reprises dans le sens d'une modération des augmentations des redevances. Lorsqu'est annoncée la réforme du mode de perception de la redevance pour pollution d'origine domestique, il observe par exemple que  *finalement ce sera l'usager de l'eau qui aura à payer le prix de l'eau*, et complète :  *avec les augmentations résultant des redevances, cette augmentation ne devra pas aller au-delà des facultés contributives de cet usager*.

Ce sont ces mêmes distributeurs d'eau qui sont désormais chargés de prélever la contre-valeur sur les factures d'eau et la transmettre à l'agence. Ils reçoivent pour cela une rémunération spécifique, fixée à fixée à 0,41€(0,60F à l'époque) par facture émise par arrêté du 28 octobre 1975 et réajustée par la suite en fonction de l'inflation.

### 3. Troisième mandat (1980-1987)

#### 3.1. Composition et élections

La composition du comité est modifiée par l'ajout à chaque collège de cinq membres titulaires et autant de suppléants, portant le nombre total de membres à 78.

Font notamment leur entrée deux représentants d'**associations de protection de la nature**, désignés par le préfet de la région Ile-de-France.

Le mode de représentation des **collectivités locales** change également : alors qu'ils étaient élus par les conseils généraux à partir de listes établies au niveau du bassin, selon les modalités décrites en annexe 1, les représentants sont à présent élus dans un cadre départemental, le conseil général de chaque département élit son représentant titulaire et son suppléant (2 titulaires et 2 suppléants pour la ville de Paris).

Le représentant suppléant des **consommateurs** Bernard Bastien devient titulaire. Son suppléant est Claude Pareyn, professeur de géologie à l'université de Caen.

La séance d'installation a lieu le 29 septembre 1980. Le président André Bettencourt et le vice-président Charles Schneider, seuls candidats, sont réélus et le seront également à mi-mandat du comité.

Les listes de candidats au CA faisant l'objet d'un consensus au sein de chaque collège, tous sont élus à l'unanimité.

#### 3.2. Préparation du 4<sup>ème</sup> programme (1982-1986)

La grande nouveauté du 4<sup>ème</sup> programme est le coefficient de collecte, créé par l'Etat pour permettre aux agences de participer pleinement au financement des réseaux de collecte. La décision de remplacer les subventions (taries) des ministères de l'Intérieur et de l'Agriculture par les aides des agences a été prise sous le gouvernement précédent, mais doit être assumée par une Gauche arrivée au pouvoir après 25 ans dans l'opposition, qui tend à se méfier des agences de bassin.

Le **conseiller général communiste** de l'Essonne Jean-Loup Englander s'oppose à la création de ce coefficient qui ne s'appliquera qu'aux redevances pour pollution domestique. Les autres représentants des collectivités qui s'expriment y sont favorables.

Le représentant des **consommateurs** B. Bastien demande que *les programmes tiennent compte de la possibilité contributive des redevables*.

L'**industriel** C. Schneider, vice-président du CB et président du groupe de travail *redevances*, argumente en faveur de ce nouvel effort des usagers domestiques.

Je viens de lire récemment dans la presse qu'en 1980 les dépenses de santé se sont élevées en France à 3 845 francs (1 465 €) par habitant. Le niveau de la redevance dont je viens de rappeler la valeur représente ainsi 0,3% des dépenses de santé. Nul ne peut nier que l'assainissement des collectivités est un élément important du niveau d'hygiène des habitants.

Au CB du 26 juin 1981, soit un mois et demi après l'élection de François Mitterrand et une semaine après le second tour des élections législatives où le parti socialiste emporte une majorité des voix, le représentant des **consommateurs** B. Bastien demande que le coefficient de collecte soit étendu aux industriels qui rejettent dans le réseau. Les modalités d'application du coefficient de collecte devant être fixées par un décret, c'est un représentant de l'**administration**, directeur de la prévention des pollutions du ministère de l'environnement et du cadre de vie, qui lui répond.

M. CHAMBOLLE explique que les industriels raccordés sont assujettis à la redevance pollution. C'est la collectivité locale gestionnaire de la station qui traite leurs effluents qui perçoit la prime pour épuration versée par l'Agence. Dans la plupart des cas, une relation contractuelle s'établit entre les industriels et la collectivité locale permettant de ristourner à l'industriel une partie de la prime et de lui faire payer une redevance d'assainissement. C'est pourquoi il a paru plus raisonnable de ne pas appliquer le coefficient de collecte à ces industriels.

Un **industriel** intervient un peu plus tard, mettant fin à la discussion.

M. COUPEZ déclare qu'il est abusif de mettre en cause la solidarité des industriels dans la lutte contre la pollution : ces dernières années, ils ont maintenu un taux d'élimination supérieur à celui des collectivités locales. Il explique que si on compare les redevances et les aides des collectivités locales et des industriels, cela fait ressortir un équilibre favorable aux collectivités locales. De plus, le programme ressources, payé par les industriels, leur profite peu.

Enfin, il déclare que le programme prévu représente le maximum de l'effort que les industriels peuvent accepter. Mettre le programme transport à leur charge conduirait à tout remettre en cause.

L'**élu communiste** J.L. Englander dénonce ce qu'il considère comme un désengagement de l'Etat et propose un amendement s'opposant à la mise en place du coefficient de collecte. Il est repoussé à l'unanimité moins trois voix et trois abstentions. C'est la première fois dans l'histoire du CB que la détermination des redevances y fait l'objet d'une contestation précise en séance plénière.

Une autre nouveauté concerne le financement par l'agence de l'aménagement et de l'entretien des cours d'eau par la redevance prélèvement. Le représentant des **consommateurs** B. Bastien s'y oppose, estimant que *cela aboutit à un transfert de charges des contribuables et propriétaires riverains sur les consommateurs d'eau alors que ceux-ci ne tirent aucun profit de ces aménagements.*

Le programme et les redevances correspondantes sont adoptés à l'unanimité par le CA du 26 octobre 1981. L'**élu communiste** J.L. Englander, qui y est absent, avait envoyé un courrier faisant part de son opposition et donnant pouvoir au président du CA. Mais selon ce dernier, le courrier serait parvenu à l'agence après la réunion, et la question du coefficient de collecte n'y est pas abordée.

Au CB du 20 novembre 1981, toutes les délibérations relatives au 4<sup>ème</sup> programme sont adoptées à l'unanimité, sauf celle relative au coefficient de collecte, pour laquelle l'avis conforme recueille cinq voix contre.

### **3.3. Programme complémentaire Ile-de-France**

Au CA du 30 octobre 1984, le président du CA et le directeur présentent le *programme complémentaire Ile-de-France*, qui doit permettre de financer les actions de l'opération *Seine propre* prévues dans le Contrat de Plan Etat-Région Ile-de-France signé quelques mois plus tôt. Il sera alimenté par une augmentation de la contre-valeur de 11 centimes (3 centimes d'euro) appliquée à l'ensemble de la région de 1985 à 1989. Cette *redevance complémentaire Ile-de-France* doit apporter 110 M€ en plus des 137 M€ déjà prévus dans le programme de l'agence pour l'opération *Seine propre*.

L'**élu communiste** J.L. Englander se déclare favorable au programme complémentaire, mais il est *opposé à un mode de financement qui fait appel à une redevance supplémentaire pour les usagers domestiques.*

Les délibérations correspondantes sont adoptées à l'unanimité moins une abstention.

Le CB du 22 novembre donne son avis conforme, à l'unanimité, pour la mise en place de cette nouvelle redevance. Son application aux seuls usagers domestiques n'est pas abordée dans la discussion. Ni B. Bastien ni J.L. Englander, qui auraient pu mettre en question cette nouvelle redevance compte tenu de leurs interventions antérieures, ne sont présents à la séance.

La redevance spéciale sera reconduite au 5<sup>ème</sup> programme avec un vote à l'unanimité moins une abstention, le directeur précisant que *cette reconduction est indispensable si l'on veut maintenir le rythme des travaux prévu par le comité de suivi Seine propre jusqu'en 1988.*

### 3.4. Exécution du 4<sup>ème</sup> programme

La mise en place du coefficient de collecte n'est effective qu'en 1983, car le gouvernement de gauche n'a pas souhaité publier les décrets nécessaires en arrivant au pouvoir en 1981. Il est fixé à 1,04 la première année puis augmente jusqu'à atteindre 1,3 à la fin du programme en 1986.

Sur les graphiques de la Figure 8, j'ai indiqué l'évolution des aides et redevances pour pollution jusqu'à la fin du 5<sup>ème</sup> programme, qui s'inscrit dans la continuité du 4<sup>ème</sup>.



**Figure 8 – Aides et redevances pollution au cours du 4<sup>ème</sup> programme (1982-1986) et du 5<sup>ème</sup> programme (1987-1991)**

Le coefficient de collecte et la redevance spéciale Ile-de-France expliquent que la redevance pollution domestique augmente rapidement à partir de 1985, tandis que la redevance pollution industrielle continue de diminuer en francs constants.

Le coefficient de collecte et la redevance spéciale IDF n'étant pas pris en compte dans le calcul des primes pour épuration, la redevance « nette » de pollution domestique augmente de la même valeur que la redevance « brute ». Les deux courbes sont parallèles.

Exprimé autrement, la prime pour épuration représente la moitié de la redevance de pollution domestique au début du 4<sup>ème</sup> programme, ce qui correspond (au coefficient d'agglomération près) à l'efficacité moyenne des stations d'épuration. A la fin du 5<sup>ème</sup>, elle n'en représente plus qu'un quart, s'éloignant fortement de la notion d'efficacité des stations d'épuration.

Cette évolution illustre l'objectif exclusivement financier et non incitatif du coefficient de collecte. Cette inflexion par rapport aux principes initiaux de l'agence s'est imposée petit à petit afin de maintenir la cohérence de son action dans le contexte d'un désengagement de l'Etat. Il aurait en effet été incompréhensible de continuer à financer des stations d'épurations sans qu'il n'existe les réseaux nécessaires pour y acheminer la pollution domestique.

Le 4<sup>ème</sup> programme d'intervention adopté par les instances de bassin fait l'objet de révisions successives à la baisse, en raison de contraintes imposées par le **gouvernement** dans le cadre de la limitation des prélèvements obligatoires. La question de l'autonomie des agences par rapport à l'Etat est plusieurs fois posée. L'intervention du président Bettencourt, ami personnel de François Mitterrand, permet de maintenir aux agences un minimum de moyens pendant cette période.

### 3.5. Préparation du 5<sup>ème</sup> programme (1987-1991)

Le **gouvernement** annonce qu'il limitera les augmentations de redevances à 2% par an au dessus de l'inflation. Cette annonce, tout en fixant une limite supérieure au programme, représente l'avantage d'une visibilité à long terme quant à la possibilité d'exécuter le programme, évitant ainsi les révisions à la baisse dont avait fait l'objet le 4<sup>ème</sup> programme.

La principale préoccupation exprimée dans les instances de bassin consiste à maintenir les moyens d'action de l'agence, ce qui laisse au second plan la question de la répartition des redevances entre les usagers.

Au CA du 30 octobre 1986, l'augmentation progressive du coefficient de collecte (pour atteindre la valeur 1,5 en 1989) est votée à l'unanimité moins une voix.

Une bonification des taux d'aides est proposée pour les zones les plus polluées et/ou faisant l'objet d'une situation ou d'un enjeu particulier afin d'obtenir des résultats visibles en termes de lutte contre la pollution malgré le plafonnement des aides : c'est la politique des points noirs.

Le programme amorce également une diminution des écarts entre les coefficients des différentes zones, qui donne lieu à un conflit au sein du collège des **industriels**, ceux de l'aval refusant l'augmentation de leur coefficient de zone, nécessaire pour compenser la diminution des coefficients appliqués aux zones amont. La délibération correspondante est votée avec deux voix contre et deux abstentions au CA du 30 octobre 1986.

Le CB du 13 novembre 1986 donne lieu à une intervention solennelle du président Bettencourt, regrettant que *l'indispensable solidarité des différents acteurs ne se soit pas pleinement exprimée lors de la discussion finale sur le 5<sup>ème</sup> programme*. Ce programme et les redevances correspondantes sont finalement votés à l'unanimité.

### 3.6. Fréquentation des réunions du CB

Lors des treize réunions du troisième mandat du comité Seine-Normandie dont j'ai pu me procurer le compte-rendu<sup>35</sup>, en moyenne 61 membres étaient présents (titulaires et/ou suppléants). En rapportant ce nombre au total des membres du comité (passé de 63 à 78), on constate un niveau de participation nettement plus bas que lors du mandat précédent (78% au lieu de 90%).

Les premières réunions, où est mis en place le 4<sup>ème</sup> programme, sont les plus fréquentées. La fréquentation baisse ensuite, avec un minimum de 45 à la réunion du 28 juin 1985 à laquelle aucun point décisionnel ne figure à l'ordre du jour.

---

<sup>35</sup> Celui de la quatorzième réunion ne figure pas dans le dossier correspondant.

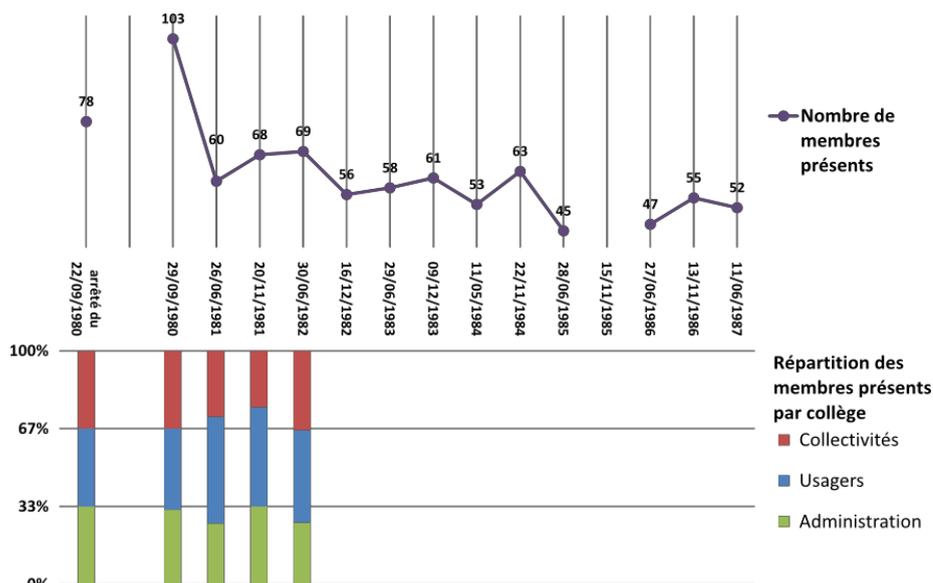


Figure 9 – Présence des membres de chaque collège au troisième mandat du CB (1980-1987)<sup>36</sup>

### 3.7. Représentation des usagers domestiques

Au cours du troisième mandat, le représentant titulaire des **consommateurs** B. Bastien est membre de la commission *Finance et redevances* du CB. Il participe aux quatre réunions de la commission de préparation du 4<sup>ème</sup> programme et y intervient à plusieurs reprises, demandant notamment que les augmentations de la contre-valeur soient modérées. Il questionne les actions qui entrent dans le domaine de compétence de l'agence et celles qui le dépassent. Il demande que les augmentations de redevances soient mieux réparties entre les usagers domestiques et les industriels.

Ses prises de position incluent également les aspirations des consommateurs à un environnement de qualité. Par exemple, lors de la commission de préparation du 4<sup>ème</sup> programme du 6 avril 1981, il manifeste son accord pour que l'agence contribue à l'aménagement des rivières, sous réserve que le taux de financement ne dépasse pas 20% du montant des travaux.

Au CB du 13 novembre 1986, il approuve les propositions du 5<sup>ème</sup> programme et son dispositif financier. Ne perdant pas de vue sa préoccupation de limiter la charge financière pesant sur les usagers domestiques, il demande cependant qu'on étudie une redevance spécifique pour financer l'aménagement et l'entretien des rivières.

Les **élus** interviennent principalement en faveur d'une augmentation des redevances de pollution domestique, notamment par la mise en place du coefficient de collecte.

Une exception notable concerne toujours le **conseiller général communiste** de l'Essonne J.L. Englander, qui intervient avec vigueur contre la mise en place puis contre les augmentations de ce coefficient. J'ai examiné rapidement sa trajectoire et ses interventions afin de mieux comprendre cette exception.

Administrateur de l'agence, J.L. Englander est aussi membre de la commission *Finance et redevances* du CB. Il est également maire de Saint-Michel-sur-Orge et président du Syndicat de la Vallée de l'Orge aval (représentant 32 communes et 370 000 habitants). Il est titulaire d'un DEA en sciences économiques et inspecteur du Trésor de profession.

<sup>36</sup> Je n'ai pas calculé la présence relative des membres de chaque collège aux réunions postérieures au 30 juin 1982 car les listes de présence correspondantes ne sont pas organisées par collège, rendant ce travail fastidieux.

Ses nombreuses prises de position illustrent bien la complexité de la position des élus. Ses interventions contre l'augmentation du coefficient de collecte entrent parfois en contradiction avec ses intérêts en tant que maître d'ouvrage. Par exemple, au conseil d'administration du 28 juin 1985, il est surtout préoccupé par l'avance financière exceptionnelle dont son syndicat a besoin et n'intervient pas au sujet du coefficient de collecte qui a été augmenté l'année précédente.

Etant très minoritaires, les positions de J.L. Englander n'influencent pas directement les résultats des votes. D'autre part, comme il est le seul à les porter au CA, elles n'apparaissent pas dans les discussions lorsqu'il en est absent. Enfin sa présence est limitée dans le temps. Le conseil général de l'Essonne repassant à droite aux élections cantonales de 1985, J.L. Englander n'est pas reconduit comme membre du comité de bassin au mandat suivant.

Le cas du président socialiste du SEDIF Alfred-Marcel Vincent est également intéressant. Elu au conseil d'administration dès 1967 au titre des **collectivités**, puis réélu en 1974 et 1980 au titre des **distributeurs d'eau**, il prend position à plusieurs reprises au cours de ce dernier mandat dans le sens d'une modération des redevances pour pollution domestique.

De façon générale les **distributeurs d'eau** interviennent de façon croissante pour défendre une moindre hausse des redevances, et surtout pour dénoncer les importantes variations géographiques de la contre-valeur. Le directeur de la Compagnie Générale des Eaux intervient par exemple lors de la réunion de préparation du 4<sup>ème</sup> programme du 18 mai 1981.

Monsieur GIRARDOT indique qu'il est nécessaire de considérer l'impact des redevances sur le prix du mètre cube d'eau pour l'usager. Or il constate actuellement, au niveau des redevances, des disparités importantes d'une commune à l'autre (1 à 25 ct/m<sup>3</sup> pour la redevance Prélèvement, 0 à 80 ct/m<sup>3</sup> pour la contre valeur), ce qui peut faire varier le prix de l'eau de 1 à 6 entre les communes voisines. Les nouveaux taux proposés conduiront à des augmentations de ce prix qui peuvent être élevées dans certains cas, ce qui est contraire à l'équité.

Il est finalement intéressant de noter que le 26 juin 1981, la première intervention au CB d'un représentant des **associations de protection de la nature** va dans le sens de la défense des consommateurs :

Mme DELATTRE estime anormal que l'aide au branchement des particuliers occupe la dernière place dans l'ordre des priorités. De bons branchements permettraient d'augmenter la qualité des eaux de façon sensible.

## 4. Quatrième mandat (1987-1993)

### 4.1. Nouvelle composition des instances de bassin

La composition des instances de bassin est modifiée par une loi du 13 juillet 1984 et un décret du 19 septembre 1986. L'objectif, selon la ministre de l'environnement Huguette Bouchardeau, est d'appliquer aux instances de bassin *la volonté de démocratisation et de décentralisation du gouvernement*.

Le CB Seine-Normandie comporte à présent 103 membres titulaires et 96 suppléants, selon la répartition suivante :

<i>Collège</i>	<i>Titulaires</i>	<i>Suppléants</i>
<b>Collectivités</b>	<b>38</b>	<b>38</b>
Régions	7	7
Départements	6	6
Communes	25	25
<b>Usagers et personnes compétentes</b>	<b>38</b>	<b>38</b>
<b>Etat</b>	<b>20</b>	<b>12</b>
<b>Milieux socioprofessionnels</b>	<b>7</b>	<b>7</b>
<b>Total</b>	<b>103</b>	<b>95</b>

Tableau 3 – composition du CB Seine-Normandie en 1987

Au collège des **collectivités** font leur entrée sept représentants des régions et six représentants des communes. Ces derniers sont désignés par l'Association des maires de France, alors que tous les maires qui siégeaient au CB jusqu'alors y étaient en tant que conseillers généraux.

Au collège des **usagers** les changements sont les suivants :

La représentation des **industriels** augmente avec seize membres titulaires au lieu de dix.

L'**agriculture** gagne également un représentant, portant leur nombre à quatre titulaires.

Le nombre de représentants de la **pêche** et la pisciculture passe également de deux à trois, avec la création d'une nouvelle catégorie de pêche professionnelle en eau douce.

Les associations de **protection de la nature** gagnent un représentant titulaire en plus, leur nombre passant à trois. Ils continuent à être désignés par le commissaire de la République de la région d'Ile de France après consultation des autres commissaires de la République représentant l'Etat au comité.

Les représentants des **consommateurs** passent à deux titulaires au lieu d'un. L'un continue à être désigné par l'Union nationale des associations familiales tandis que l'autre est désigné par le commissaire de la République de la région d'Ile de France après consultation des autres commissaires de la République représentant l'Etat au comité.

Un nouveau collège de sept représentants des **milieux socioprofessionnels** est créé. Ils sont désignés par les Conseils économiques et sociaux de chaque région.

La proportion des représentants de l'**Etat** au CB passe d'un tiers à moins de 20%.

Le CA est à présent composé de 25 membres, soit huit de chaque collège plus un **représentant du personnel de l'agence**. L'**Etat**, qui détenait jusqu'à présent la moitié des sièges, n'en détient plus qu'un tiers.

Le représentant suppléant des **consommateurs d'eau** au mandat précédent du CB et professeur émérite de l'université de Caen Claude Pareyn devient titulaire. La qualification de son suppléant Robert Laye n'est pas précisée dans les documents que j'ai trouvés. Le second titulaire et le second suppléant sont chargés d'études à l'*Institut national de la consommation* (INC).

## 4.2. Elections

Au CB du 29 septembre 1987, l'ancien ministre Robert Galley est élu président avec 37 voix contre 34 pour Albert Vecten, agriculteur et maire d'une commune de 2300 habitants, qui avait conduit les travaux d'élaboration du 5<sup>ème</sup> programme.

Le compte-rendu indique que le mode de calcul de la majorité absolue fait alors l'objet d'un large débat. La question se pose de savoir si les bulletins blancs doivent ou non être comptés dans le calcul de la majorité absolue. Après plusieurs interventions présentant des opinions divergentes, R. Galley propose un 2<sup>ème</sup> tour. Personne ne le demandant, il est déclaré élu.

Sur proposition de l'**industriel** Gaston Richard, deux vice-présidents sont élus. Il s'agit du représentant des **distributeurs d'eau** Paul-Louis Girardot et du représentant des **consommateurs** Claude Pareyn. L'élection de ce dernier sera annulée deux années plus tard par le tribunal administratif, le décret précisant la composition du CB n'y prévoyant qu'un seul vice-président.

R. Galley et P.L. Girardot seront réélus à mi-mandat du comité.

La représentation des collectivités locales au CA donne lieu à une élection, dix candidats se présentant pour huit postes.

Pour les usagers, une liste consensuelle<sup>37</sup> de huit candidats est élue à l'unanimité. Y figurent un représentant de l'agriculture, un de la pêche et de la pisciculture, un des distributeurs d'eau, un d'EDF et quatre représentants des industriels. Aucun représentant des associations de protection de la nature ou des consommateurs ne se manifeste lors de l'élection.

## 4.3. Commission des programmes et de la prospective

Une commission des programmes et de la prospective (CPP), commune au CA et au CB, est créée en 1987. Le conseiller général du Calvados et sénateur républicain indépendant Philippe de Bourgoin, membre du CB depuis 1967, en est élu président à l'unanimité. Y participent notamment un représentant des associations de protection de la nature (Claude Deschamps) et un représentant des consommateurs (R. Laye, suppléant de C. Pareyn).

## 4.4. Exécution du 5<sup>ème</sup> programme

Les taux de redevances du 5<sup>ème</sup> programme sont ajustés chaque année, donnant lieu à des négociations au CA. Les **industriels** sont opposés aux augmentations et les **collectivités locales** favorables. Cette situation place les représentants de l'**Etat** en situation d'arbitres.

Au CA du 10 novembre 1987, l'augmentation des redevances proposée par l'agence pour tenir compte de l'inflation et de la baisse des assiettes est repoussée avec 15 voix contre 6, le commissaire du **gouvernement** n'y étant pas favorable.

Au CA du 25 octobre 1988, l'agence propose à nouveau une augmentation, portant cette fois de façon ciblée sur les redevances toxiques et sur le coefficient de collecte. Ce dernier augmentera à 1,55 en 1990 puis 1,6 en 1991, au-delà de ce qui était prévu pour le 5<sup>ème</sup> programme. La proposition est cette fois acceptée à l'unanimité.

Au CB du 22 novembre, quelques **élus** expriment leur accord avec cette augmentation. Le représentant des **consommateurs** n'intervient pas. L'augmentation est adoptée à la majorité des voix et huit abstentions.

---

<sup>37</sup> Un désaccord entre représentants des coopératives agroalimentaires industrielles et représentants des industries agricoles et alimentaires donne toutefois lieu à un vote préliminaire sur l'un des huit noms de la liste.

Le graphique de la Figure 8 (p. 24) montre que cette décision entraîne, à partir de 1989, une stabilisation à francs constants des redevances industrielles, qui diminuaient depuis 1983, et une reprise de l'augmentation rapide des redevances pour pollution domestique, qui s'était infléchie en 1988.

Au CA du 17 octobre 1989, l'agence propose d'augmenter à nouveau les redevances du taux de l'inflation. Avec l'augmentation du coefficient de collecte à 1,55 déjà décidée l'année précédente, les produits des redevances atteindront la limite maximale fixée par le gouvernement.

Les **industriels** s'opposent à cette augmentation. Les **collectivités** ne se prononcent pas explicitement. Le **représentant du personnel** de l'agence s'y déclare favorable pour mieux défendre l'environnement. L'augmentation est approuvée de justesse avec neuf voix pour et sept contre.

Au CB du 1<sup>er</sup> décembre, plusieurs représentants des **industriels** expriment leur opposition à l'augmentation votée par le conseil d'administration. Un représentant des **collectivités** se déclare implicitement en faveur de l'augmentation en rappelant les besoins de financement. Le CB vote l'augmentation à la majorité des voix, seulement trois contre et deux abstentions.

Au CA du 9 novembre 1990, l'agence propose d'utiliser la trésorerie excédentaire pour attribuer des prêts exceptionnels en 1991, de façon à anticiper un 6<sup>ème</sup> programme qui s'annonce ambitieux. Seuls quelques **industriels** y sont réticents. La décision est approuvée au CA avec deux abstentions, puis au CB avec seulement 4 voix contre et 3 abstentions.

#### 4.5. Préparation du 6<sup>ème</sup> programme (1992-1996)

##### 4.5.1. Un contexte porteur

En mai 1988, Michel Rocard était devenu Premier Ministre. Il connaissait bien les agences pour avoir coordonné en 1975 une mission d'inspection des finances étudiant leur fonctionnement. Il le compare à l'idéal d'autogestion prôné par le PSU qu'il a dirigé jusqu'en 1973.

Leur succès s'explique notamment par l'association étroite des intéressés à la définition et à la mise en œuvre d'une politique de l'eau. Cette esquisse « d'autogestion » mérite d'être relevée de la part d'administrations souvent critiquées à bon droit pour leur caractère technocratique.

Il a choisi l'écologiste Brice Lalonde comme secrétaire d'Etat à l'environnement, et l'ancien dirigeant du PSU Michel Mousel comme directeur de l'eau, de la prévention des pollutions et des risques.

En 1990, il annonce une réforme de la politique de l'eau et lance des *assises de l'eau* afin d'engager une concertation de l'échelle locale à l'échelle nationale, en s'appuyant sur les comités de bassin. La sécheresse des années 1989 et 1990 contribue à mobiliser élus et associations, qui participent en grand nombre aux assises.

En 1991, la *directive Nitrates* et la *directive Eaux résiduaires urbaines* (ERU) sont adoptées au niveau européen, imposant une accélération des efforts de lutte contre la pollution.

C'est dans ce contexte particulièrement porteur pour la politique de l'eau que le 6<sup>ème</sup> programme est élaboré. Les réunions préparatoires par sous-bassin sont organisées de façon conjointe avec les réunions locales des assises de l'eau, ce qui permet d'étendre les discussions au delà du cercle habituel des interlocuteurs de l'agence.

Alors qu'il s'est réuni une seule fois en 1988 et une seule fois en 1989, le CB se réunit quatre fois en 1990.

#### 4.5.2. Principales propositions et négociations

L'agence, renforcée par l'appui du gouvernement et par les positions des participants aux assises de l'eau, envisage un doublement du montant des aides pour le 6<sup>ème</sup> programme, et donc des redevances correspondantes. L'augmentation concerne les taux de base des redevances, qui touchent tous les usagers, ainsi que le coefficient de collecte et la redevance spéciale Ile-de-France, qui ne touchent que les usagers domestiques.

Au cours d'une réunion d'un groupe de travail de la CPP le 12 avril 1991, les représentants des **industriels** obtiennent une augmentation moindre des taux de redevances (23% en 1992 alors qu'il était prévu 30%, puis 10% les années suivantes), compensée par une augmentation plus forte du coefficient de collecte (à 2,3 pour 1992 alors qu'il était prévu 2,1 puis 0,1 de plus les années suivantes, de façon à atteindre 2,8 en 1996 alors qu'il était prévu à 2,6).

La redevance spéciale Ile-de-France, pourtant mise en place comme une mesure provisoire, est perpétuée. Son montant est presque doublé dès 1992, et augmente ensuite de 10% par an. Elle servira notamment à financer le programme *Rivières Propres*, qui fera l'objet d'un contrat entre l'agence et le Conseil régional d'Ile-de-France couvrant la période d'exécution du 6<sup>ème</sup> programme. La question ne fait l'objet d'aucune discussion en CA ou en CB.

Le projet de programme ainsi modifié est voté à l'unanimité à la CPP. Mais peu après, le CNPF<sup>38</sup> prend position contre les projets de programme des agences et demande au ministre de l'économie, des finances et du budget Pierre Bérégovoy d'intervenir.

#### 4.5.3. Vote au CA et arbitrage gouvernemental

Au CA du 4 juin 1991 le représentant des **industriels** Gaston Richard se trouve dans une situation difficile et annonce qu'il s'abstiendra lors du vote du programme.

Personnellement, depuis sa participation aux instances de bassin, il a eu l'occasion de participer à la réalisation d'un certain nombre de programmes et n'a jamais été amené à prendre position contre. Il ne le fera pas non plus aujourd'hui, mais déclare avec regret que compte tenu de la position prise par le CNPF, il s'abstiendra lors du vote du 6<sup>ème</sup> programme. Il regrette que l'unanimité du vote ne puisse pas être acquise pour ce nouveau programme.

En tant que président de la commission des aides, il connaît l'importance du nombre des demandes industrielles et l'importance du rôle de l'agence dans le financement des opérations industrielles antérieures et à venir.

Le graphique de la Figure 8 (p. 24) montre en effet que le montant des aides reçues par les industriels dépasse le montant de leurs redevances pour les années 1990 et 1991. Nous verrons que cette situation, inverse de celle de la période précédente, se maintiendra par la suite.

Le commissaire du **gouvernement** s'abstient également, car l'arbitrage interministériel n'a pas encore été rendu.

Le nouveau programme est voté par le CA avec quinze voix pour et six abstentions.

Le ministère des finances refuse le doublement des redevances, et c'est une simple reconduction des montants d'aides et redevances du 5<sup>ème</sup> programme qui est décidée en mission interministérielle déléguée. Le ministère de l'environnement demande l'arbitrage d'Edith Cresson<sup>39</sup>, qui lui donne raison contre le ministère des finances lors du comité interministériel du 12 juin 1991 consacré à la politique de l'eau.

<sup>38</sup> Le CNPF est le Conseil national du patronat français, qui deviendra le Medef (Mouvement des entreprises de France) en 1998.

<sup>39</sup> Qui a remplacé Michel Rocard le 15 mai 1991.

#### 4.5.4. Adoption au CB

Au CB du 3 juillet, le président Galley incite les industriels à approuver le programme:

C'est aussi un challenge pour les industriels, chez qui des réticences de dernière heure se sont ici et là, exprimées récemment. Je voudrais saluer à ce propos les efforts très importants qu'ils ont accomplis depuis la création des agences et les résultats dont ils peuvent globalement se prévaloir. Le 6<sup>ème</sup> programme leur offre des aides accrues et des majorations de redevance mesurées, compte-tenu des efforts déjà effectués.

Je suis persuadé qu'ils ne voudront pas tout à l'heure, être en retrait sur l'effort global que s'approprient à faire l'ensemble des usagers de l'eau.

Les représentants des **collectivités** sont favorables au 6<sup>ème</sup> programme.

Quelques-uns s'inquiètent toutefois des capacités financières des collectivités locales à suivre l'augmentation du rythme des travaux.

Presque tous considèrent acceptable son impact sur le prix de l'eau. L'**élu socialiste** A.M. Vincent considère, par exemple, que *le prix de l'eau peut encore actuellement supporter des dépenses d'investissement relativement importantes.*

Le représentant du conseil régional Basse-Normandie Charles Guilbert (également militant d'une association de protection de la nature, même s'il siège au CB en tant qu'**élu**) assure que *les consommateurs d'eau, notamment en milieu rural où il existe également des problèmes de quantités d'eau sont tout-à-fait prêts à accepter cet effort.*

Seul le **maire communiste** de Gisors Marcel Larmanou *note que l'augmentation des redevances devra être répercutée sur le prix de l'eau et se déclare préoccupé par le niveau du prix de l'eau.*

C. Pareyn, seul représentant des **consommateurs d'eau** présent au CB du 3 juillet 1991, n'intervient pas.

Les associations de **protection de la nature** sont très favorables aux ambitions du 6<sup>ème</sup> programme. Evoquant l'un des ses représentants, le président de la CPP P. de Bourgoing observe que tout au long de la préparation de ce programme, l'un d'eux *a été l'aiguillon qui a fait avancer les discussions.*

Les **agriculteurs** sont les seuls à se prononcer contre le 6<sup>ème</sup> programme, en raison du principe qui y est affirmé de leur appliquer le principe pollueur-payeur, même si les modalités n'en sont pas encore fixées. Un de leurs représentants précise que *lorsque les ministères de l'environnement et de l'agriculture se seront entendus en accord avec les syndicats professionnels compétents, les agriculteurs participeront pleinement au 6<sup>ème</sup> programme.*

Le programme est approuvé avec 57 voix pour et 4 contre.

#### 4.6. Fréquentation des réunions du CB

Lors des douze réunions du quatrième mandat du comité Seine-Normandie, en moyenne 90 membres sont présents (titulaires et/ou suppléants) sur 103 titulaires, soit un niveau de participation élevé de 88% (à comparer à 78% au mandat précédent).

Le collège des collectivités reste proportionnellement le moins assidu.

Collège	Membres du collège présents en moyenne (titulaire et/ou suppléant)	Membres du collège présents avec droit de vote (titulaire <b>ou</b> suppléant)
Collectivités (38 titulaires et 38 suppléants)	30,8 (81%)	25,5 (67%)
Usagers (38 titulaires et 38 suppléants)	35,8 (94%)	27,3 (72%)
Socioprofessionnels (7 titulaires et 7 suppléants)	7,1 (101%)	4,8 (69%)
Administration (20 titulaires et 12 suppléants)	16,4 (82%)	14,8 (74%)
Total (103 titulaires et 95 suppléants)	90,2 (88%)	72,5 (70%)

Tableau 4 – Présence des membres de chaque collège au second mandat du comité de bassin (1987-1993)

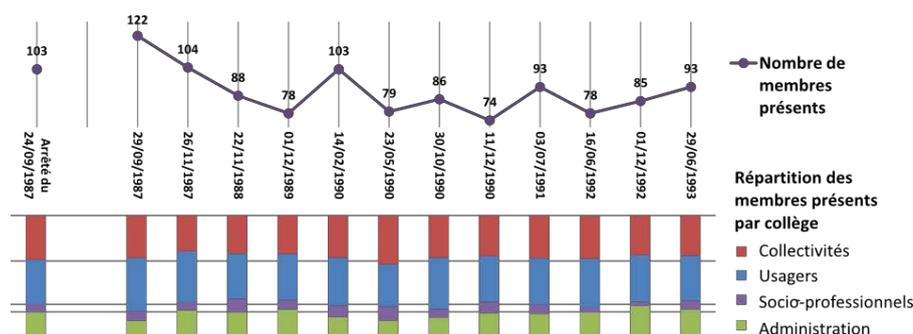


Figure 10 – Présence des membres de chaque collège au quatrième mandat du CB (1987-1993)

La fréquentation aux réunions diminue au début du mandat, puis augmente avec la première discussion sur le 6<sup>ème</sup> programme le 14 février 1990. La réunion de 3 juillet 1991, où est voté le programme, se distingue également par un bon niveau de présence.

Une analyse plus détaillée de la présence de chaque membre au cours du mandat, présentée en annexe 2, met en évidence l'assiduité des représentants de l'**industrie** comme c'était déjà le cas lors du premier mandat du CB. Comme je l'avais déjà noté lors du second mandat du CA, un petit nombre d'**élus** est également présent à presque toutes les réunions du CB au cours du mandat.

#### 4.7. Représentation des usagers domestiques

Le représentant titulaire des **consommateurs d'eau** et professeur émérite de l'université de Caen Claude Pareyn est présent ou représenté par son suppléant à toutes les réunions du mandat. Il connaît déjà le fonctionnement du comité de bassin car il a été suppléant de B. Bastien lors du précédent mandat (1980-1987). Grâce à son titre de vice-président du CB, il est invité aux réunions du CA et participe à deux d'entre elles, avant l'annulation de son élection par le tribunal administratif.

Il intervient cependant très peu, et essentiellement sur des questions techniques de sa connaissance, sans lien évident avec les redevances payées par les usagers domestiques. Il ne prend pas la parole par exemple au CB du 22 novembre 1988 sur l'augmentation du coefficient de collecte qui pèsera sur le prix de l'eau. Il n'intervient pas non plus lors de la préparation du 6<sup>ème</sup> programme.

Le second représentant titulaire des consommateurs d'eau, chargé d'études à l'Institut national de la consommation comme son suppléant, participe à la séance inaugurale du comité de bassin le 29 septembre 1987 puis ne figure plus sur les listes de présence pendant la totalité du mandat.

Les représentants des **collectivités**, en phase avec l'enthousiasme général de la période, se prononcent pour un 6<sup>ème</sup> programme ambitieux. Lorsqu'ils font référence à la population, ils considèrent en général que celle-ci acceptera des augmentations du prix de l'eau. Même l'**élu communiste** M. Larmanou, pourtant habituellement réservé sur ce point, est par exemple favorable

à l'augmentation du coefficient de collecte au CB du 22 novembre 1988, évoquant les besoins de financement des collectivités.

Les assises de l'eau, qui sont concomitantes à la préparation du 6<sup>ème</sup> programme, donnent une forte légitimité à ces positions.

Daniel Yon, ingénieur écologue au Muséum d'Histoire Naturelle qui représente alternativement les **associations de protection de la nature**, les **élus** (conseil régional Champagne-Ardenne) et les **milieux socio-économiques**, fait référence à propos du 6<sup>ème</sup> programme à un *vote du Comité Economique et Social de Champagne-Ardenne, unanimement favorable à l'hypothèse financière la plus haute.*

#### 4.8. Loi sur l'eau de 1992

L'élaboration du 6<sup>ème</sup> programme est concomitante avec celle de la loi sur l'eau de 1992, qui renforce le rôle des comités de bassin, avec notamment leur implication dans l'élaboration des SDAGE.

Un des principaux objectifs du projet de loi est de rendre les redevances des agences compatibles avec la Constitution, la question se posant depuis un arrêt du Conseil constitutionnel en 1982. Les premières versions du projet de loi prévoient également une réforme des agences, qui pourraient se voir attribuer la maîtrise d'ouvrage de certaines opérations, et des comités de bassin, où il est prévu que siègent des parlementaires.

Le projet est présenté au CB. Le président Galley forme un groupe de travail spécifique qui formule de nombreuses observations, dont certaines sont reprises par le gouvernement.

Lors de la clôture des assises nationales de l'eau le 20 mars 1991, le Premier Ministre Michel Rocard annonce qu'*après de longues réflexions, le gouvernement n'a pas jugé nécessaire d'inscrire dans son projet de loi une modification du système de redevances.* Malgré l'insistance de certains parlementaires, les agences ne seront finalement pas mentionnées dans la loi, au motif d'éviter tout risque de fiscalisation des redevances. Le compte-rendu de la discussion du projet en première lecture à l'Assemblée nationale rapporte l'intervention suivante de Robert Galley :

Pour des raisons financières que tout le monde connaît, et en concertation avec M. le ministre, nous avons décidé de faire le black-out sur ces agences. Le mot ne figurait même pas dans la rédaction initiale du projet pour une raison évidente : dès que l'on ouvrait la boîte de Pandore, on voyait surgir le spectre de M. Charasse<sup>40</sup> et ses yeux se fixer sur la trésorerie de nos agences (*Sourires*).

Ce n'est donc pas la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, mais un arrêté du 14 novembre 1991 qui change la dénomination *agences financières de bassin* en *agences de l'eau*.

Les **discussions parlementaires** et les auditions menées dans le cadre de la préparation de la loi sur l'eau de 1992 posent clairement la question du désengagement de l'Etat et mettent en question la tendance croissante à transférer les financements des contribuables vers les usagers. La plupart des parlementaires sont favorables à ce transfert, et/ou le constatent simplement comme une tendance de fond qui dépasse largement le domaine de l'eau. Plusieurs d'entre eux y voient l'avantage qu'un financement par les usagers permet de responsabiliser ces derniers. Leurs interventions font toutefois référence aux usagers **agricoles** (à qui il est prévu de faire payer des redevances) davantage qu'aux **usagers domestiques**.

---

<sup>40</sup> Michel Charasse est alors ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'Économie, des Finances et du Budget, chargé du Budget.

Le prix de l'eau est fréquemment évoqué, les **parlementaires de droite** ayant tendance à considérer qu'il peut être augmenté et **ceux de gauche** étant partagés à ce sujet. Le sénateur **communiste** Félix Leyzour va même jusqu'à demander lors de la séance du 20 juin 1990 :

Va-t-on « pomper » - permettez-moi l'expression dans ce débat - encore plus sur la grande masse des consommateurs domestiques ? Va-t-on multiplier les taxes, qui, certes, considérées isolément sont relativement faibles, mais qui, s'ajoutant les unes aux autres, deviennent très lourdes ?

Ces questions ne sont pas évoquées au sein des instances de bassin où la préparation du 6<sup>ème</sup> programme se déroule dans le contexte d'un élan général en faveur de la protection de l'environnement, la question des moyens étant généralement considérée comme une conséquence nécessaire.

## 5. Cinquième mandat (1993-1999)

### 5.1. Elections

C. Pareyn et R. Laye sont reconduits comme représentants des **consommateurs**. Les représentants de l'Institut national de la consommation sont remplacés par Monique Lorenceau (Familles de France) et Catherine Haristoy (UFC-Que choisir).

Le président Galley et le vice-président Girardot, seuls candidats, sont réélus lors de la séance inaugurale du 24 septembre 1993 puis de nouveau à mi-mandat du comité.

Lors de l'élection des membres du CA, il n'y a pas de suspension de séance, contrairement à l'habitude.

Pour les **collectivités locales**, une liste de huit noms est présentée par P.L. Tenaillon. Le successeur de J.L. Englander au titre du Conseil général de l'Essone Alain Josse se plaint du manque de renouvellement (sept des huit candidats proposés étaient membres du CA antérieur) et présente sa candidature. Il n'obtient que 7 voix, contre 21 à 25 pour les membres de la liste ayant fait l'objet d'une entente préalable.

Pour les **usagers**, G. Richard propose, *après consultation et accord des différentes catégories d'usagers*, une liste comprenant les représentants des catégories qui participaient déjà au CA précédent (un représentant de l'**agriculture**, un de la **pêche** et pisciculture, un des **distributeurs d'eau**, un d'**EDF**, et quatre autres représentants des **industriels**). La représentante d'Ile-de-France Nature Environnement Liliane Elsen, nouvelle arrivante au CB, présente sa candidature au nom des **associations de protection de la nature**, mais n'obtient que 9 voix, alors que les autres candidats en obtiennent entre 21 et 29.

### 5.2. Révision à mi-parcours du 6<sup>ème</sup> programme (1993)

En 1991, la validation du 6<sup>ème</sup> programme par le gouvernement était assortie d'une clause prévoyant sa révision à mi-parcours afin de vérifier que les demandes des maîtres d'ouvrages étaient à la hauteur des prévisions.

C'est effectivement le cas pour les collectivités comme pour les industries, du fait d'une forte pression des DRIRE pour la mise aux normes des installations.

L'agence propose que l'augmentation des redevances soit accélérée par rapport au programme adopté, notamment concernant les toxiques. Une note présente diverses possibilités pour augmenter les redevances, dont l'introduction d'un coefficient de collecte pour les industries raccordées. Mais la note précise que *cette modification nécessite toutefois une adaptation des textes réglementaires et n'est donc pas la plus facile de mise en œuvre*. Elle ne sera pas abordée lors des réunions du CA et du CB.

Les **industriels** demandent à rencontrer le président du conseil d'administration et négocient une hausse plus modérée des redevances ainsi qu'une flexibilisation des délais pour la mise aux normes. En compensation, la hausse du coefficient de collecte sera anticipée pour rétablir l'équilibre du budget.

Plusieurs **élus** (de toutes tendances politiques) manifestent leur inquiétude quant à l'augmentation du prix de l'eau qui en découlera pour les usagers domestiques mais votent à la faveur de la révision du programme.

Plusieurs représentants des **distributeurs d'eau** interviennent dans le même sens. Mais comme le montre l'intervention suivante de leur représentant P.L. Girardot au CA du 21 octobre 1993, le motif de leur crainte est qu'une hausse du prix de l'eau se traduise par une diminution des consommations, ce qui diminuerait les recettes de l'agence (mais aussi celles des distributeurs d'eau...).

Il y a en effet une augmentation non négligeable du prix du m<sup>3</sup> d'eau et il attire l'attention des membres du conseil d'administration en rappelant qu'une grande partie des recettes de l'agence étant assise sur le m<sup>3</sup> d'eau, s'il y avait une baisse progressive des volumes vendus, il faudrait accroître les prélèvements ce qui paraîtrait dangereux.

L'augmentation du coefficient de collecte doit permettre de prendre en charge le problème des pollutions par temps de pluie. A la demande des **élus** et des **distributeurs d'eau**, la direction de l'agence précise que cette solution est adoptée *sous réserve que, lors de la mise en place du 7<sup>ème</sup> programme, d'autres modalités et d'autres assiettes de redevances soient trouvées pour le financement de ces ouvrages de dépollution.*

Le programme de lutte contre les pollutions d'origine agricoles (PMPOA), négocié au niveau national, est également présenté. Il donnera lieu à des aides de l'agence aux éleveurs, ces derniers ne payant des redevances que cinq ans plus tard. Seul le **représentant du personnel** de l'agence fait part de sa désapprobation envers cette mesure, qu'il juge contraire à l'équité entre les diverses catégories de redevables.

### 5.3. Exécution du 6<sup>ème</sup> programme

Entre 1993 et 2002, l'agence a présenté les redevances brutes et primes industrielles dans ses bilans annuels. J'ai donc pu faire figurer les primes pour épuration des industries sur les graphiques ci-dessous, ce qui permet de porter un nouveau regard sur la comparaison entre les collectivités et les industriels.

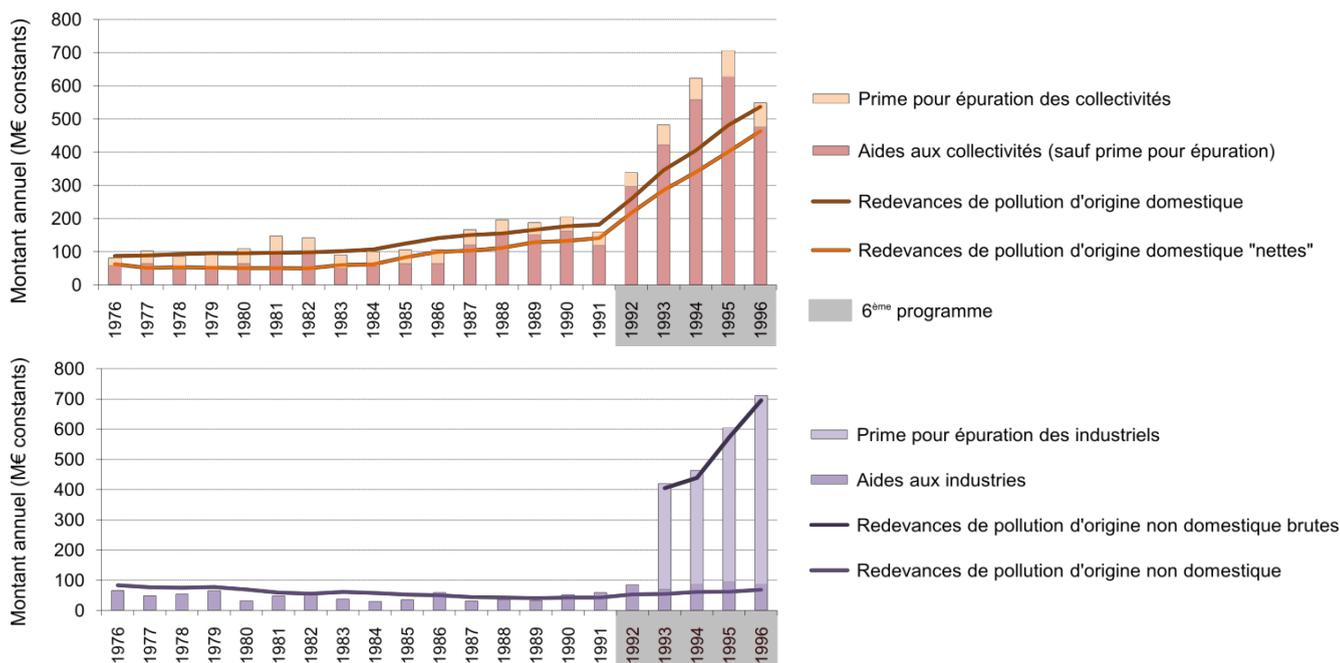


Figure 11 – Aides et redevances pollution au cours du 6<sup>ème</sup> programme (1992-1996)

Il ne faut pas oublier, à l'examen de ces graphiques, que les industriels ne payent que la redevance nette, tandis que les usagers domestiques payent la redevance brute, les primes pour épuration étant versées aux collectivités.

Pendant la période 1993-1996, les redevances brutes industrielles augmentent à un rythme comparable à celui des redevances de pollution domestique, en revanche les primes pour épuration des collectivités n'augmentent que très peu en comparaison des primes pour épuration des industriels. Cette différence provient principalement du coefficient de collecte et de la redevance spéciale Ile-de-France, qui ne s'appliquent qu'aux redevances pollution domestique et non aux primes pour épuration.

Cette différence au niveau des redevances se retrouve au niveau des aides, permettant à chaque catégorie d'acteur de recevoir des aides dont l'ordre de grandeur est le même que les redevances qu'elle paye. Sur la même période, les aides aux investissements des collectivités augmentent en effet à un rythme plus élevé encore que les redevances de pollution domestique.

Deux logiques différentes apparaissent donc nettement à partir du 6<sup>ème</sup> programme : les industriels estiment avoir fait l'essentiel des efforts de lutte contre la pollution donc veulent surtout des primes qui feront baisser leurs redevances nettes, alors que les collectivités veulent plus d'aides pour faire face à leurs besoins d'investissements donc des redevances élevées, d'autant plus que ce ne sont pas elles qui payent mais les usagers domestiques par le biais de la contre-valeur.

Jusqu'en 1995, le programme se déroule conformément aux prévisions avec des niveaux d'aides croissants. Au fil des réunions, le président du comité conclut donc que le pari risqué d'adopter un 6<sup>ème</sup> programme ambitieux était justifié.

En 1996, les demandes d'aides des **collectivités** et des **industriels** diminuent. Le bilan du programme fera apparaître un taux d'engagement de 93% pour les collectivités locales et de 109% pour les industriels, ces derniers ayant globalement bénéficié d'un transfert financier (c'est à dire d'un différentiel entre les aides prévues au programme et les aides effectivement reçues) de l'ordre de 200 MF (39 M€).

#### **5.4. Elaboration du SDAGE**

Le CB du 16 juin 1992 décide que l'élaboration du SDAGE prévu par la loi sur l'eau commencera avec six groupes de travail par sous-bassin (dont un correspondant à la région Ile-de-France) et que la commission des programmes et de la prospective sera chargée de la synthèse.

Cette synthèse est présentée au dernier CB avant la fin du mandat, le 29 juin 1993, puis au second CB après les élections, le 1<sup>er</sup> décembre 1993. Les présentations y sont faites par les services de l'agence et les débats sont caractérisés par de nombreuses interventions des **associations de protection de la nature**.

Le projet de SDAGE est présenté au CB du 29 juin 1995, qui l'approuve à l'unanimité moins quatre abstentions. Chaque chapitre est présenté par un membre du CB (5 élus et un industriel) et il y a très peu de discussions, celles-ci ayant déjà eu lieu au sein de la CPP.

Après consultation des conseils généraux et conseils régionaux du bassin, le SDAGE est présenté au CB pour son adoption définitive le 10 juin 1996. Cette fois le directeur de l'agence est chargé de la présentation. Un long débat s'en suit sur un projet de barrage mentionné dans le SDAGE, le projet de *lac des Côtes de Champagne*. Le SDAGE est approuvé avec quatre abstentions et un refus de vote pour procédure.

## 5.5. Préparation du 7<sup>ème</sup> programme (1997-2002)

La préparation du programme s'appuie sur le SDAGE. La nécessité de modérer les augmentations du prix de l'eau est exprimée de façon unanime, notamment par les **distributeurs d'eau** et les **élus**. Il est prévu également d'augmenter les taux d'aide afin d'encourager les maîtres d'ouvrage à investir dans un contexte de difficultés financières.

Les **industriels**, dès la fin du 6<sup>ème</sup> programme, expriment leur intention de demander moins d'aides de l'agence afin de payer également moins de redevances.

Le 10 juin 1996, le président de la CPP Philippe de Bourgoïn informe le CB qu'un consensus semble s'établir autour d'une solution appelée « basse » correspondant à au maintien du volume de travaux aidés à la fin du 6<sup>ème</sup> programme pour toute la durée du 7<sup>ème</sup>. Il précise qu'une augmentation des taux de redevances de 5% par an permettrait alors d'assurer le paiement des engagements du 6<sup>ème</sup> programme et d'augmenter les taux d'aide pour le 7<sup>ème</sup> tout en gardant ce volume de travaux constant.

Les **élus** sont d'accord, les **industriels** considèrent que c'est trop, les **écologistes** pas assez. Les représentants des **consommateurs** n'interviennent pas au CB.

Est en outre prévue la création d'une nouvelle redevance pour modification du régime des eaux, qui permettra à l'agence de verser des aides dans le domaine de la lutte contre les inondations.

Mais le 3 juillet 1996, la ministre de l'environnement Corinne Lepage informe l'agence des arbitrages du **Premier Ministre** concernant le 7<sup>ème</sup> programme. Les redevances et le volume des travaux aidés devront être maintenus à leur niveau de 1996 pendant toute la durée du programme.

L'agence parvient tout de même à augmenter les taux d'aides en réduisant le volume des travaux aidés, argumentant qu'une *aide au fonctionnement de qualité* d'un montant de 750 MF (144 M€) équivaldrait à 4,5 MdF (870 M€) de *travaux « équivalents » différés*. Cette astuce permet d'obtenir un consensus au comité de bassin sur le 7<sup>ème</sup> programme.

Des représentants du SIAAP demandent la suppression de la redevance spéciale Ile-de-France, mais n'obtiennent que la promesse que le sujet sera abordé lors de la préparation du 8<sup>ème</sup> programme. Le SIAAP bénéficiera en revanche de taux d'aides plus avantageux que les autres maîtres d'ouvrage du bassin.

Une contribution de l'Agence au PMPOA pour un montant de 850 MF (164 M€) ne fait l'objet d'aucune discussion au CA ni au CB.

## 5.6. Fonds de concours

Le 3 juillet 1996, Corinne Lepage annonce aussi que la signature du décret qui devait permettre la nouvelle redevance modification du régime des eaux est ajournée *au nom de la stabilisation des prélèvements obligatoires*. En remplacement, la lutte contre les inondations sera financée à partir d'un fonds de concours de 110 MF (21 M€) par an qui devra être versé à l'Etat par les six agences de l'eau. La part qui revient au bassin Seine-Normandie est fixée à 8,2 M€an.

Cette mesure provoque des réactions très négatives des **élus** et des **usagers**, à l'exception des **industriels** qui insistent seulement pour que les sommes payées par l'agence soient investies dans le bassin Seine-Normandie.

Le programme est adopté au CA du 4 octobre 1996, avec deux abstentions (le communiste Marcel Larmanou et le représentant du personnel s'opposant au fonds de concours), et au CB du 24 octobre, à l'unanimité moins deux abstentions.

## 5.7. Critiques des agences et TGAP

Fin 1997, s'appuyant sur un rapport d'évaluation de la cour des comptes et un rapport du commissariat au plan, la ministre de l'environnement Dominique Voynet reproche aux agences de l'eau d'appliquer de façon insuffisante le principe pollueur-payeur et de faire reposer de façon excessive les redevances sur les consommateurs d'eau, sans qu'ils soient suffisamment représentés dans les instances de bassin.

La question est discutée une première fois au CB du 4 décembre 1997. Les représentants des associations de **protection de la nature** et les **distributeurs d'eau** demandent une plus grande prise en compte de l'intérêt des consommateurs d'eau. Les **élus** ont plutôt tendance à défendre le système tel qu'il est. Les représentants des **consommateurs** n'interviennent pas.

Le président Galley crée à l'issue de cette réunion un *groupe de travail très restreint mais représentatif du CB* pour suivre les projets de réforme. Sa composition n'est pas précisée dans le CR.

Au conseil des ministres du 20 mai 1998, Dominique Voynet présente un projet de réforme de la politique de l'eau prévoyant notamment une refonte des redevances des agences et leur encadrement par le parlement.

Le 22 juillet 1998, un communiqué de presse conjoint de Dominique Voynet et du ministre des finances Dominique Strauss-Kahn annonce la création d'une *Taxe générale sur les activités polluantes* (TGAP), revenant à fiscaliser les redevances des agences. Le projet suscite de très importantes protestations au CB comme à l'extérieur, et sera en grande partie abandonné quelques mois plus tard.

Au CB du 17 septembre 1998, un nouveau groupe de réflexion du CB est formé pour approfondir la question de l'application aux agences de la TGAP. Il est composé de 22 membres, dont notamment Liliane Elsen (Ile-de-France Nature environnement), Daniel Yon (ingénieur écologue au Muséum d'Histoire Naturelle), Monique Lorenceau (Familles de France) et Catherine Haristoy (UFC-Que choisir). Pour la première fois dans un groupe du CB, les **APN** et **consommateurs** sont représentés dans la même proportion que les **industriels** et davantage que les **agriculteurs**.

## 5.8. Second fonds de concours

A l'automne 1998, il est demandé aux agences de contribuer au financement de la police de l'eau au travers d'un second fonds de concours au budget de l'Etat d'un montant annuel de 140 MF (dont 26 M€ soit 10,2 M€ pour le bassin Seine-Normandie), qui viendrait s'ajouter au fonds de concours pour la lutte contre les inondations. Après un *débat intense*<sup>41</sup> à la commission des finances du 15 octobre et le remplacement du directeur de l'agence<sup>42</sup>, la délibération correspondante est adoptée par le CA du 19 novembre avec une voix contre (du **représentant du personnel**) et une abstention.

## 5.9. Fréquentation des réunions du CB

Suite à des grèves des transports, le quorum n'est pas atteint lors des réunions de novembre et décembre 1995. Lors des treize autres réunions du mandat du CB, en moyenne 93 membres sont

<sup>41</sup> Selon le rapport qui en est fait au CA du 19 novembre 1998.

<sup>42</sup> Pierre Frédéric Ténrière Buchot, ouvertement hostile à la TGAP, ayant été limogé.

présents soit un taux de participation de 90%, légèrement plus élevé que celui du mandat précédent (88%).

Le collège des collectivités reste proportionnellement le moins présent aux réunions, l'écart avec le collège des usagers tendant à s'accroître.

Collège	Membres du collège présents en moyenne (titulaire et/ou suppléant)	Membres du collège présents avec droit de vote (titulaire ou suppléant)
Collectivités (38 titulaires et 38 suppléants)	28,8 (76%)	22,7 (60%)
Usagers (38 titulaires et 38 suppléants)	41,5 (109%)	27,1 (71%)
Socioprofessionnels (7 titulaires et 7 suppléants)	6,5 (92%)	4,5 (65%)
Administration (20 titulaires et 12 suppléants)	16,2 (81%)	13,3 (67%)
Total (103 titulaires et 95 suppléants)	93 (90%)	71,5 (69%)

Tableau 5 – Présence moyenne des membres de chaque collège au second mandat du CB (1993-1999)

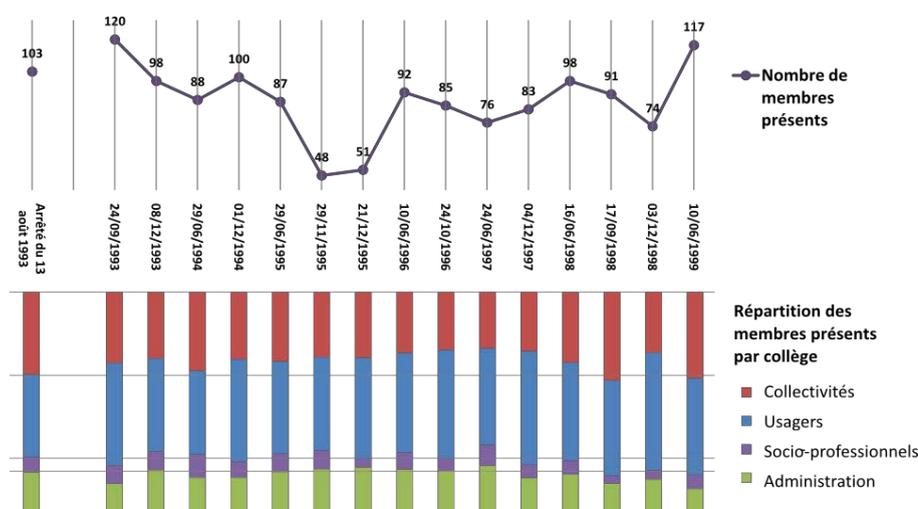


Figure 12 – Membres de chaque collège présents aux réunions du cinquième mandat du comité de bassin

Les réunions du 17 septembre 1998 et du 10 juin 1999, largement consacrées aux projets de TGAP et de réforme de la politique de l'eau, se caractérisent par des taux de présence des collectivités exceptionnellement élevés et des taux de présence des représentants de l'Etat exceptionnellement faibles.

### 5.10. Représentation des usagers domestiques

Les interventions en faveur d'une modération des redevances de pollution domestique se font plus nombreuses, notamment du fait de l'augmentation du prix de l'eau. Elles proviennent rarement des représentants des **consommateurs**, et plus souvent des représentants des **APN**, des **distributeurs d'eau** et des **élus**.

Le CB du 21 décembre 1995 est une exception. Peu de membres y sont présents, l'ordre du jour est peu chargé et la réunion est présidée par P.L. Girardot en l'absence du président Galley. A l'initiative de la **représentante des consommateurs** Monique Lorenceau, une discussion approfondie a lieu à propos de la nécessité d'informer les usagers sur les détails du prix de l'eau et de sa qualité.

En 1998 et 1999, lors des nombreux débats sur les projets de réforme de la politique de l'eau, les représentants des **consommateurs** et des **APN** prennent plusieurs fois position en faveur d'une évolution des équilibres entre redevables des agences de l'eau. Leurs interventions sont davantage prises en considération que lors des mandats précédents.

## 6. Sixième mandat (1999-2005)

### 6.1. Nouvelles compositions des instances de bassin

Deux décrets du 6 septembre 1999 modifient la composition des instances de bassin.

Au CB, le nombre de représentants des **consommateurs** passe de deux<sup>43</sup> à quatre titulaires, celui des **associations de protection de la nature** de trois à six.

Le nombre de représentants des **collectivités locales** est augmenté en conséquence, afin de conserver la parité entre les deux collèges.

Le comité Seine-Normandie comporte à présent 118 membres titulaires et 111 suppléants, selon la répartition suivante :

<b>Collège</b>	<b>Titulaires</b>	<b>Suppléants</b>
<b>Collectivités</b>	<b>45</b>	<b>45</b>
Régions	7	7
Départements	26	26
Communes	12	12
<b>Usagers et personnes compétentes</b>	<b>45</b>	<b>45</b>
Etat	21	12
Milieux socioprofessionnels	7	7
<b>Total</b>	<b>118</b>	<b>111</b>

Tableau 6 – composition du CB Seine-Normandie en 1999

L'un des représentants des **consommateurs** est toujours désigné par l'Union nationale des associations familiales, les trois autres par le préfet de la région Ile-de-France après consultation des comités départementaux de la consommation des départements représentés au CB.

Le représentant de l'UNAF Claude Pareyn et son suppléant sont reconduits. La représentante de Familles rurales Claudine Esterlingo, qui était entrée au comité début 1998 comme suppléante, devient titulaire. Cinq nouveaux représentants font leur entrée.

Au CA, le nombre de représentants de chaque collège passe de 8 à 11. Il est désormais spécifié que le collège des usagers doit comprendre *au moins un représentant d'une association agréée de pêche et de pisciculture, un représentant d'une association agréée de protection de la nature et de l'environnement et un représentant d'une association nationale de consommateurs.*

### 6.2. Elections

Lors de la séance inaugurale du 21 septembre 1999, le président Robert Galley, seul candidat, est réélu pour son cinquième mandat de trois ans avec 67 voix pour, un vote nul et 12 votes blancs. Il sera à nouveau réélu à mi-mandat du comité.

L'industriel Jean-Marie Pigeaud est élu vice-président avec 5 abstentions. Il remplace à ce poste le directeur de la Compagnie Générale des Eaux Paul-Louis Girardot, qui l'occupait depuis 1987.

Une suspension de séance permet de constituer des listes de candidats au CA.

Pour les **collectivités locales**, une liste comprenant 11 noms est élue à l'unanimité.

Pour les **usagers**, sont d'abord élus le représentant des **pêcheurs** Gérard Ancelin et la représentante d'**Ile-de-France nature environnement** Liliane Elsen, seuls candidats pour les postes réservés à leurs catégories. Au titre des **consommateurs**, le représentant de l'UFC-Que

<sup>43</sup> Un premier décret du 10 janvier 1997 avait déjà porté ce nombre à trois.

choisir Bernard Schockaert est élu avec 13 voix contre 10 pour la représentante de Familles rurales Claudine Esterlingo, absente de la réunion mais ayant fait part de sa candidature. Une liste unique de huit autres candidats est proposée avec des représentants de l'**industrie** (quatre candidats), de l'**agriculture** (deux candidats), des **distributeurs d'eau** et des **producteurs d'énergie**. Ceux qui y figurent sont largement élus, tandis que trois autres candidats représentant les **pêcheurs**, les **APN** et les **consommateurs** obtiennent très peu de voix.

Au CB du 3 décembre 2003 où trois membres du CA représentant les usagers et les collectivités doivent être remplacés, le président demande à chacun des candidats de présenter rapidement sa candidature. Cette pratique innovante ne sera pas renouvelée par la suite pour les élections au CA.

### 6.3. Exécution du 7<sup>ème</sup> programme

Après la dernière année du 6<sup>ème</sup> programme où les demandes d'aides étaient inférieures aux prévisions, la situation se stabilise au 7<sup>ème</sup> programme grâce à des taux d'aides plus importants et toutes les Autorisations de Programme<sup>44</sup> (AP) sont consommées. Les paiements sont par contre inférieurs aux prévisions, notamment du fait d'un allongement du temps d'exécution des projets. La trésorerie de l'agence augmente rapidement.

En 1999, les deux fonds de concours sont remplacés par un prélèvement unique de l'Etat sur les ressources financières des agences pour financer des actions d'intérêt national par le biais d'un compte spécial du trésor, le *Fonds National de Solidarité pour l'Eau* (FNSE). Son montant est fixé par la loi de finances à 500 MF (94 M€) pour les six agences (33,5 M€ pour Seine-Normandie). Le budget pour l'année 2000 prévoyant cette dépense est adopté au CA du 26 octobre 1999 avec une voix contre et une abstention.

Les montants des redevances et aides de chaque catégorie d'acteurs se stabilisent dès le début du 7<sup>ème</sup> programme. Les aides pour la restauration et la mise en valeur des milieux aquatiques, dont les montants étaient très faibles au 6<sup>ème</sup> programme, commencent à être visibles à la même échelle que les autres montants. C'est aussi le cas des aides aux éleveurs, versées dans le cadre du PMPOA. Les premières redevances payées par les éleveurs, en revanche, ne se distinguent pas de l'épaisseur du trait, avec des montants de 1 million d'euros en 2001 et 1,6 millions d'euros en 2002.

Suite aux incertitudes liées aux projets de réforme de la politique de l'eau, le programme qui devait se terminer en 2001 est prorogé d'une année.

Pour l'année 2002, le coefficient de collecte est ramené de 2,8 à 2,7 dans l'optique de diminuer la trésorerie et réduire l'écart entre catégories d'usagers. On constate malgré cela une augmentation des redevances de pollution domestique, qui s'explique par le mode de calcul de la contre-valeur<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Montants disponibles chaque année pour l'attribution des aides.

<sup>45</sup> La consommation d'eau qui se réduisait régulièrement depuis plusieurs années s'étant stabilisée en 2001 et 2002, l'agence a appelé des acomptes prévisionnels calculés sur la base de volumes estimés inférieurs à ceux qui ont été constatés.

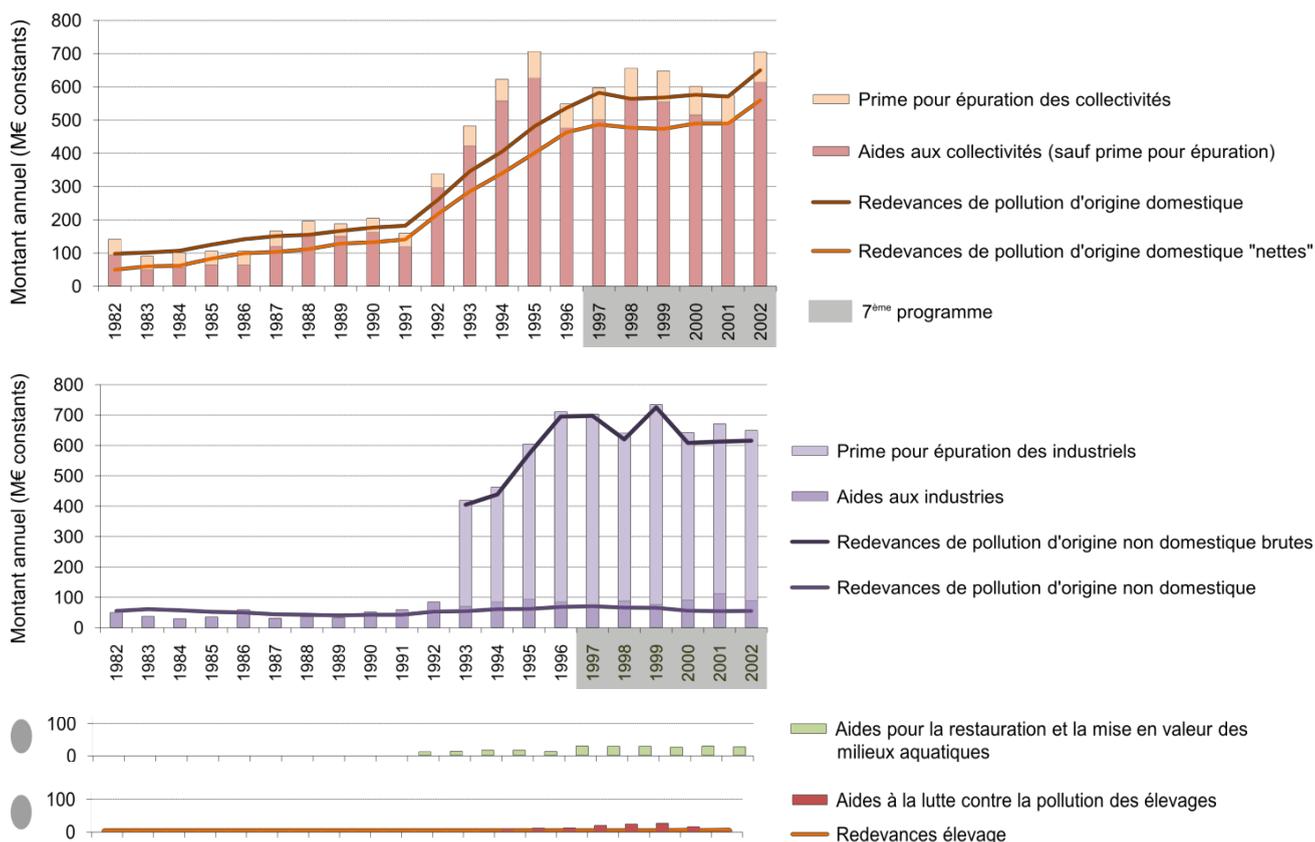


Figure 13 – Aides et redevances pollution au cours du 7<sup>ème</sup> programme (1997-2002)

#### 6.4. La directive-cadre sur l'eau de l'Union européenne

La directive-cadre sur l'eau (DCE) est adoptée le 15 septembre 2000 par le conseil des ministres de l'Union européenne. Elle prévoit notamment l'élaboration d'un état des lieux (qui sera adopté au CB du 1<sup>er</sup> décembre 2004) et la définition d'un programme de mesures (qui sera adopté au CB du 29 octobre 2009).

Ce processus conditionnera l'actualisation du SDAGE et la préparation du 9<sup>ème</sup> programme de l'agence. Il inclura notamment deux consultations du public en 2004 et 2008.

La DCE conduit en outre à un contrôle accru de l'Etat sur les activités de l'agence et du CB par la définition des méthodologies d'élaboration de l'état des lieux, de la définition du programme de mesures ou encore de la consultation du public.

#### 6.5. Projet de réforme de la politique de l'eau

Après trois années de préparation, un projet de loi portant réforme de la politique de l'eau est déposé à l'Assemblée nationale le 27 juin 2001. Le rapporteur est le député socialiste Daniel Marcovitch, membre du CB et du CA de Seine-Normandie.

Le projet prévoit notamment la transposition de la DCE en droit français, la création d'un haut conseil des services publics de l'eau et de l'assainissement, et une réforme profonde des redevances des agences de l'eau dans le sens d'une meilleure application du principe pollueur-payeur et d'une plus grande équité entre les redevables. Il est prévu que le parlement fixe des fourchettes pour les taux de chaque redevance.

Le projet prévoit en outre un retour à la situation antérieure à 1976 en rendant les communes ou groupements de communes ayant la charge de l'assainissement redevables à la place des usagers domestiques.

Au CB du 4 décembre 2001 le président Galley explique qu'il n'a pas souhaité réunir de groupe de réflexion sur le sujet en raison des avis diamétralement opposés existants au sein du comité. *Je n'ai donc pas eu le goût, conclut-il, de faire de ce groupe de réflexion un lieu de conflit et encore moins de rechercher une médiocre solution de compromis.*

Le projet de loi est examiné en première lecture à l'Assemblée nationale en janvier 2002. Suite aux élections présidentielles et législatives du printemps, il est abandonné avant même d'avoir pu être discuté au Sénat.

## 6.6. Préparation du 8<sup>ème</sup> programme (2003-2006)

Le projet de 8<sup>ème</sup> programme est examiné par le CA du 31 octobre et le CB du 3 décembre 2002. Il s'inscrit dans la continuité du programme précédent, mais prévoit une diminution du coefficient de collecte de 2,7 à 2,3, dans le but de rééquilibrer les contributions des usagers domestiques par rapport aux industriels, en cohérence avec une baisse des demandes d'aides concernant les réseaux d'assainissement. Il en résulte une baisse d'environ 8% du produit des redevances.

La redevance spéciale Ile-de-France est reconduite, sans que le sujet ne soit abordé au CA ni au CB.

Les aides aux industriels sont réduites par rapport aux programmes antérieurs, en raison de leur encadrement par l'Union européenne au nom de l'interdiction des distorsions de concurrence entre les Etats membres. Sont en particulier visées les aides à la mise en place de procédés de production moins polluants, ce qui est dénoncé par plusieurs membres du CB.

Les représentants des associations de **consommateurs** et de **protection de la nature** interviennent activement lors de la discussion du programme, par contraste avec les programmes précédents. Le représentant de l'UFC-Que choisir approuve la baisse du coefficient de collecte et insiste sur l'importance d'appliquer le principe pollueur-payeur aux agriculteurs.

Le programme est adopté avec deux abstentions au CA et sept abstentions au CB (des agriculteurs).

## 6.7. Exécution du 8<sup>ème</sup> programme

Le programme est conçu en déséquilibre structurel de façon à résorber la trésorerie excédente à la fin du 7<sup>ème</sup> programme.

En début de programme, les demandes d'aide pour les stations d'épuration des collectivités et pour l'alimentation en eau potable dépassent les prévisions, dans un contexte de renforcement des normes (les délais limites pour l'application de la directive ERU s'approchent dangereusement) et de dégradation de la ressource. Les aides aux industries et aux élevages sont inférieures, par manque de projets.

Un amendement parlementaire à la loi de finances pour 2003 verse un reliquat de 20 M€ du FNSE au budget général de l'Etat, la totalité des crédits n'ayant pas été utilisés pendant l'année 2002.

Au CA du 5 mars 2003 les **élus** Marcel Larmanou (communiste) et Daniel Marcovitch (socialiste) s'insurgent contre ce *détournement de fonds des agences*. Le représentant des **consommateurs** (soutenu par la représentante des **APN**) intervient également :

M. SCHOCKAERT [...] rappelle qu'il a toujours été dit que l'argent de l'eau devait aller à l'eau. Le fonds national de solidarité eau avait été créé, avec l'accord des consommateurs d'eau,

pour une solidarité entre tous les usagers. Il ne voit donc pas pourquoi une partie de ce fonds servirait à une autre cause. Il demande la transparence dans l'emploi de ces fonds.

Au CA du 28 octobre 2003, le commissaire du gouvernement Raffarin demande aux administrateurs de voter un fonds de concours exceptionnel de 110 M€ qui devra servir notamment à financer l'ADEME, et qui risque de rendre la trésorerie de l'agence insuffisante pour l'exécution du programme. Le président Galley déclare que si le fonds de concours n'est pas voté par le CA, il sera imposé par les parlementaires. D. Marcovitch annonce le dépôt d'un recours au tribunal administratif (qui sera rejeté malgré la *reconnaissance qu'un certain nombre de financements avaient été détournés*). Le fonds de concours est voté avec 19 voix pour, 7 contre et 5 abstentions.

Pour enrayer la diminution de la trésorerie qui atteint des niveaux inquiétants, l'agence propose au CA du 30 octobre 2004 de maintenir le coefficient de collecte à 2,4 pour 2005 et 2006 alors qu'il était prévu de le baisser à 2,3. Il est aussi annoncé à cette occasion que les agences devront se substituer au FNDAE, la non-diminution du coefficient de collecte étant en partie compensée par la disparition de la taxe correspondante sur les factures d'eau. Des **élus de gauche et écologistes** s'opposent à cette proposition, ainsi que la représentante des **APN**. Le représentant des consommateurs est absent.

Mme ELSEN rappelle à nouveau son opposition du report de la baisse du coefficient de collecte. Elle observe que ce coefficient les années passées était trop élevé et que sa baisse constituait une mesure de justice sociale.

La délibération est adoptée au CA avec 8 votes contre. Au CB du 1<sup>er</sup> décembre 2004 de nombreux **élus** de gauche manifestent leur opposition. Les représentants des **consommateurs** restent silencieux. L'avis conforme est donné, mais avec 25 voix contre.

Les demandes d'aide étant supérieures aux AP, une sélectivité des aides se met en place. Pour l'année 2005, plus de 300 opérations représentant 150 M€ de travaux sont écartées.

Pendant toute l'année 2006 l'agence fonctionne avec une trésorerie proche de zéro, certains paiements devant attendre avant d'être libérés par l'agent comptable.

## **6.8. Fréquentation des réunions du CB**

Pour comparer la participation des membres avec les mandats précédents, j'ai fait abstraction de la réunion du 1<sup>er</sup> juillet 2003, perturbée par les grèves des transports. Il s'agit pourtant d'une séance importante, comprenant un débat sur la politique de l'eau en présence de la ministre de l'écologie et du développement durable Roselyne Bachelot.

Lors des quatorze réunions restantes, en moyenne 89,4 membres étaient présents (titulaires et/ou suppléants), soit 76% des 118 titulaires, taux nettement plus faible que celui du mandat précédent (90%).

Comme le montre le Tableau 7, le collège des collectivités reste proportionnellement le moins présent aux réunions, l'écart avec le collège des usagers s'accroissant de plus en plus.

Collège	Membres du collège présents en moyenne (titulaire et/ou suppléant)	Membres du collège présents avec droit de vote (titulaire <b>ou</b> suppléant)
Collectivités (45 titulaires et 45 suppléants)	27,6 (61%)	24,6 (55%)
Usagers (45 titulaires et 45 suppléants)	42,8 (95%)	31,9 (71%)
Socioprofessionnels (7 titulaires et 7 suppléants)	5,8 (83%)	5,1 (73%)
Administration (21 titulaires et 13 suppléants)	13,3 (63%)	10,8 (51%)
Total (118 titulaires et 110 suppléants)	89,4 (76%)	72,4 (61%)

Tableau 7 – Présence moyenne des membres de chaque collège au sixième mandat du CB (1999-2005)

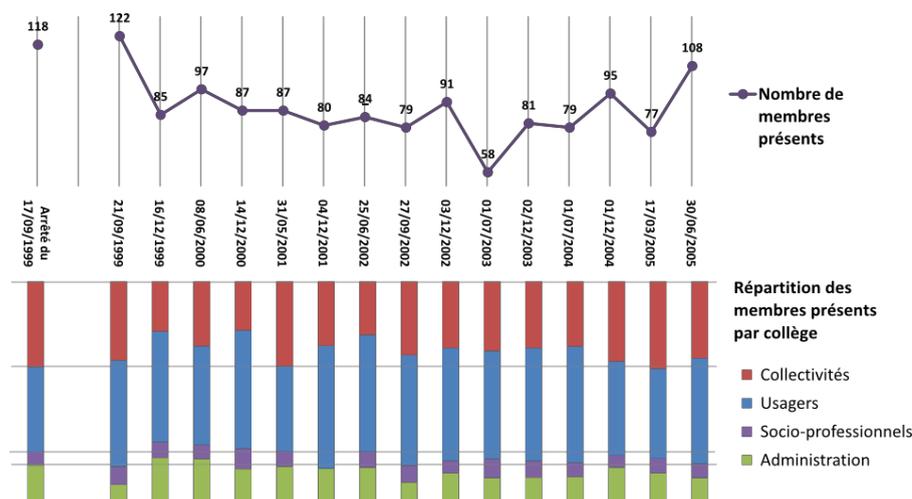


Figure 14 – Membres de chaque collège présents aux réunions du sixième mandat du CB

Les taux de présence baissent légèrement au cours du mandat, la baisse étant plus accentuée chez les représentants des collectivités et surtout de l'Etat.

Lors de la dernière réunion du mandat le 20 juin 2005 où un hommage est rendu au président Galley, celui-ci répond que le plus important à ses yeux est d'avoir préservé le consensus. *C'est fondamental dans une assemblée comme la notre de préserver le consensus pour les grandes actions : une assemblée qui se déchire est une assemblée qui n'est pas efficace.*

## 6.9. Représentation des usagers domestiques

Les représentants des **consommateurs** participent en général de façon assidue aux réunions du CB. Les seules exceptions concernent le représentant de la Confédération nationale du logement Michel Buchet, qui n'a participé à aucune réunion, et son suppléant représentant la Confédération du logement et du cadre de vie (CLCV) Georges Cousot, qui n'a participé qu'à une seule réunion.

Le représentant de l'UFC-Que choisir B. Schockaert, élu au CA, intervient souvent pour revendiquer davantage d'équité entre les usagers. A plusieurs reprises il critique le manque d'efficacité et les dérives financières du PMPOA, rappelle qu'en l'absence de redevances significatives des agriculteurs, ce sont les consommateurs qui financent ce programme sur le prix de l'eau, et appelle à la mise en œuvre de mesures préventives pour lutter contre les pollutions d'origine agricole.

Le représentant « historique » des consommateurs et professeur honoraire de l'université de Caen C. Pareyn (il est membre du CB depuis 1980) intervient très peu lors des réunions plénières, et sa seule intervention au CB du 25 juin 2002 concerne un sujet qui n'est pas du ressort du CB.

Il évoque les difficultés qu'il rencontre sur le terrain avec notamment les gardes pêche et les différentes plaintes pour outrage à son encontre. Il estime qu'il est en effet essentiel de mettre fin « aux poursuites judiciaires diligentées pour des motifs futiles ou arbitraires contre de petites gens désarmés dans le seul but de faire des exemples ».

[...] Il donne pour exemple le cas en Basse-Normandie où l'on a traduit en justice une personne qui avait, à l'aide de 2 sacs de cailloux, construit une mini dérivation. Il observe qu'il est facile de traduire en justice des gens sans défense pour des petits riens alors qu'en même temps on ne se soucie pas des infractions importantes.

Dans le contexte du projet de réforme de la politique de l'eau, les **élus** de la majorité de gauche plurielle défendent un rééquilibrage des redevances en faveur des consommateurs. Les élus de l'opposition argumentent plutôt en faveur du *statu-quo*.

Les **distributeurs d'eau** interviennent de façon générale en faveur d'une diminution du prix de l'eau et contre le financement par les agences de tout ce qui s'éloigne de leur objet principal.

A présent représentés au CA, les **consommateurs** et les associations de **protection de la nature** sont beaucoup plus actifs au cours des réunions que lors des périodes précédentes. Ils revendiquent une réforme profonde des redevances des agences, dans le sens d'un rééquilibrage entre les usagers. Leurs interventions sont fréquemment reprises par d'autres membres. Ils s'engagent dans les différentes instances du CA ou du CB.

Au CA du 21 septembre 1999, L. Elsen s'inscrit comme membre de la commission des aides. Elle n'y restera que jusqu'en juin 2001, ayant le *sentiment que cette commission devenait en fait « une chambre d'acceptation » des propositions de l'Agence du fait que les membres n'ont ni les moyens ni le temps d'analyser les dossiers*.

Lors du CB du 3 décembre, B. Schockaert est élu vice-président de la commission géographique Oise avec le très bon score de 52 voix.

## 7. Septième mandat (2005-2007)

Dans le nouveau comité de bassin seuls deux représentants des consommateurs (dont B. Schockaert) sur huit sont reconduits.

### 7.1. Elections

Au CB du 15 septembre 2005, le président du SEDIF et député UDF André Santini est élu président avec 47 voix, contre 42 pour Dominique Jourdain et un bulletin blanc.

J.M. Pigeaud ne souhaite pas se représenter pour la vice-présidence. Le seul candidat est P.L. Girardot. L. Elsen demande à ce que l'élection soit faite à bulletins secrets. P.L. Girardot est élu avec 52 voix seulement, 29 bulletins blancs et 9 nuls.

Une première liste de 14 candidats pour représenter les collectivités au CA est présentée par le directeur. Suite à une suspension de séance, les élus se mettent d'accord pour réduire cette liste à 11 personnes, sélectionnant *ceux qui venaient aux réunions régulièrement*.

Pour les usagers, une liste unique est proposée et approuvée à l'unanimité moins une abstention. D. Yon remplace L. Elsen pour les APN. B. Schockaert est réélu comme représentant des consommateurs. Son suppléant Eric Guerquin demande que le représentant des consommateurs ne soit pas désigné par d'autres catégories que celle des consommateurs.

### 7.2. Elaboration du 9<sup>ème</sup> programme (2007-2012)

Au CB du 1<sup>er</sup> décembre 2005, l'agence propose une esquisse financière du 9<sup>ème</sup> programme prévoyant des montants de travaux en forte augmentation. Le directeur de l'eau Pascal Berteaud rappelle qu'il s'agit du premier programme de mise en œuvre de la DCE et qu'il faudra *passer à une logique de résultats et arriver avec les mêmes montants à inciter plus d'investissements*.

Au CB du 7 avril 2006, les **élus de gauche** D. Marcovitch et M. Larmanou dénoncent la perpétuation des efforts financiers pesant sur les consommateurs d'eau. L'écologiste Jean-Pierre Girod déplore que le principe pollueur-payeur ne soit pas appliqué.

On se situe dans le principe « pollueur-payeur » alors que si l'on regarde la réalité y compris ce qui est proposé au 9<sup>ème</sup> programme on se situe plutôt dans le principe « pollueur-payé » ou « pollué-payeur » notamment pour les particuliers. Le déséquilibre s'est fait au cours des programmes précédents et ne cesse de s'accroître.

Au CB du 30 juin 2006 en présence de la ministre, D. Marcovitch insiste : *si la facture d'eau a pu être définie comme un impôt indolore il y a tout de même un moment où cet impôt devient insupportable pour de nombreux consommateurs*.

Le programme est présenté au CA du 24 octobre et au CB du 30 novembre 2006. Il prévoit une augmentation des redevances de 15% la première année et une baisse des taux d'aides. La redevance spéciale Ile-de-France disparaît (sans que le sujet ne soit abordé en CA ou CB).

Le programme s'adaptant à la logique de la DCE, les coefficients de zone sont inversés par rapport au programme précédent. Les redevances deviennent plus élevées dans les zones où il y a le plus besoin d'investissement pour atteindre le bon état écologique (région parisienne et région côtière) et plus faibles dans les zones davantage préservées (têtes de bassin).

Plusieurs **élus de gauche** annoncent leur intention de s'abstenir en raison du poids des redevances pour les usagers domestiques et des transferts financiers prévus vers le budget de l'Etat.

D'autres acceptent le programme comme seule façon pour les collectivités de faire face aux investissements nécessaires.

Les rares **élus de droite** qui se manifestent sont favorables au programme proposé.

L'**élu vert** J.P. Girod est également favorable au programme. Il considère que *l'argument du prix de l'eau doit être relativisé eu égard du nombre de bouteilles d'eau vendues en France. L'augmentation du prix de l'eau serait sans doute compensée par quelques bouteilles non achetées. La priorité est bien de redonner confiance en l'eau du robinet.*

Les **APN** se disent également favorables au programme.

La représentante des **consommateurs d'eau** Colette Clément *indique qu'elle votera contre ce projet du fait qu'elle considère qu'il porte gravement atteinte au budget des consommateurs.*

Les **industriels** interviennent très peu, se déclarant favorables au programme proposé notamment en raison d'écêtements prévus pour limiter les hausses de redevances.

Le programme est adopté au CA avec six abstentions et au CB avec 6 abstentions et 2 voix contre.

### 7.3. La LEMA

La ministre de l'environnement Roselyne Bachelot participe au comité de bassin du 1<sup>er</sup> juillet 2003 où a lieu un débat sur la politique de l'eau. Un groupe de travail formé par le président Galley fait plusieurs propositions, dont celle de rendre à nouveau les collectivités redevables pour la pollution domestique, dans l'esprit initial de la loi de 1964 et comme cela avait été prévu dans la réforme de la politique de l'eau interrompue en 2002. Cette proposition n'est pas retenue par le gouvernement.

Un avant-projet de *Loi sur l'eau et les milieux aquatiques* est présenté au CB du 1<sup>er</sup> juillet 2004 avec des hypothèses encore très ouvertes concernant l'avenir des agences. Les représentants de presque toutes les catégories critiquent le caractère centralisateur du projet, qui selon eux ne règle pas les problèmes soulevés lors des débats antérieurs. Plusieurs **élus**, les **distributeurs d'eau** et le représentant des **consommateurs** B. Schockaert demandent plus de transparence et la fin du financement par les factures d'eau d'actions qui ne sont pas liées à l'eau.

Le projet de loi est déposé au Sénat le 10 mars 2005. Il prévoit notamment la création de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et son financement par les agences de l'eau, l'encadrement des redevances par le parlement et leur réforme dans le sens d'une plus grande simplicité.

Une motion s'opposant à la fiscalisation des redevances et à la création de l'ONEMA est votée au CB du 17 mars 2005 avec une voix contre et cinq abstentions.

Le projet est fortement critiqué au sénat et à l'assemblée nationale, notamment par des parlementaires membres de comités de bassin.

André Santini, président du CB et député UDF, présente un amendement visant à éviter la fiscalisation des redevances, en s'appuyant sur la charte de l'environnement nouvellement votée pour les rendre constitutionnelles. L'amendement est repoussé par les parlementaires, qui tiennent à pouvoir définir les enveloppes des redevances.

La loi est finalement adoptée le 21 décembre 2006 par la majorité de droite, la gauche votant contre.

Elle redéfinit la composition des comités de bassin et étend leurs prérogatives au vote des programmes d'intervention, alors qu'ils devaient jusqu'à présent seulement donner leur avis conforme sur les redevances.

L'article 84 de la LEMA modifie le principe des redevances, qui ne sont plus prélevées *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 mais en application du principe de prévention et du principe de réparation des dommages à l'environnement.*

Il définit également de nouvelles catégories de redevances, qui sont les *redevances pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses (ancienne TGAP phytosanitaires), pour prélèvement sur la ressource en eau, pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacle sur les cours d'eau et pour protection du milieu aquatique.*

La redevance pour modernisation des réseaux de collecte remplace l'ancien coefficient de collecte. Il est appliqué à la fois aux usagers domestiques et aux industries raccordées aux stations d'épuration des collectivités, mais à un taux plus faible pour ces derniers.

#### **7.4. Adaptation du 9<sup>ème</sup> programme à la LEMA**

Au CA du 10 juillet 2007, la direction de l'agence présente des propositions d'adaptation du programme aux nouvelles redevances prévues par la LEMA, qui ont été préalablement discutées dans un *groupe de travail présidé par M. Jourdain le 11 juin.*

L'adaptation est faite de façon à ce que le résultat final reste le même pour chaque catégorie d'usagers, sans modifications sensibles du programme approuvé l'année précédente. Compte-tenu des plafonds définis par la LEMA pour les redevances, il est cependant nécessaire de transférer de l'ordre de 100 M€ des recettes de la redevance pollution vers le programme ressources.

L'**élu socialiste** maire-adjoint de Paris en charge de l'eau et de l'assainissement, Myriam Constantin, proteste de façon véhémente sur l'augmentation du taux payé par les usagers et les collectivités locales, qui *devient démentiel et ne se justifie plus*, passant selon elle de 90,5% à la fin du 8<sup>ème</sup> programme à 94% au programme révisé.

L'**élu socialiste** D. Marcovitch observe que *le groupe Jourdain qui s'est tenu le 11 juin, soit le lendemain du second tour des élections législatives, ne méritait pas son nom car M. Jourdain lui-même n'y était pas* (il a été présidé par P.L. Girardot, vice-président du CB) *et que par ailleurs il n'y avait aucun élu* (un élu nouvellement arrivé au comité y a en fait participé). *Or curieusement, complète-t-il, ce sont les collectivités locales qui subissent les augmentations alors que les industriels et les agriculteurs sont plutôt épargnés.*

Au CA du 25 octobre 2007, l'**élu socialiste** Myriam Constantin explique de façon détaillée les résultats des négociations qu'elle considère défavorables aux collectivités et aux usagers domestiques. Le **représentant du personnel** confirme son analyse. L'ensemble des administrateurs admet que les questions qu'elle soulève sont pertinentes et pourraient être analysées dans un groupe de travail. La révision du programme est adoptée avec quatre abstentions.

Mme Constantin répète son argumentation au CB de l'après-midi. L'**élu vert** Jacques Perreux va dans le même sens ainsi que le représentant des **APN** Claude Barbay. La révision du 9<sup>ème</sup> programme est votée avec 2 voix contre et 12 abstentions (dont les APN, précisera Liliane Elsen à la réunion suivante).

Seuls participent à la réunion 17 représentants des collectivités sur les 45 titulaires (soit 90 membres en comptant les suppléants) que compte le CB. En comparaison, les usagers sont au nombre de 29.

## 7.5. Fréquentation des réunions

Le mandat ne dure que quatre ans en raison du renouvellement anticipé du CB en 2008, selon les nouvelles modalités prévues par la LEMA. En moyenne 87,8 membres sont présents aux réunions, soit 74% des 118 membres titulaires, taux légèrement plus faible que celui du mandat précédent (76%).

Comme le montre le Tableau 8, la présence moyenne des membres de chaque collège est à peu près la même que lors du mandat précédent, à l'exception des représentants des catégories socioprofessionnelles qui sont moins souvent présents.

Le graphique de la Figure 15 montre que le taux de présence des membres aux réunions baisse tout au long du mandat, la baisse étant plus accentuée chez les représentants des collectivités, tandis que la proportion de représentants de l'Etat tend au contraire à augmenter.

Collège	Membres du collège présents en moyenne (titulaire et/ou suppléant)	Membres du collège présents avec droit de vote (titulaire <b>ou</b> suppléant)
Collectivités (45 titulaires et 45 suppléants)	27 (60%)	23,9 (53%)
Usagers (45 titulaires et 45 suppléants)	43,1 (96%)	34,1 (76%)
Socioprofessionnels (7 titulaires et 7 suppléants)	4,4 (63%)	4,3 (62%)
Administration (21 titulaires et 13 suppléants)	13,2 (63%)	12,1 (58%)
Total (118 titulaires et 110 suppléants)	87,8 (74%)	74,4 (63%)

Tableau 8 – Présence moyenne des membres de chaque collège au septième mandat du CB (2005-2008)

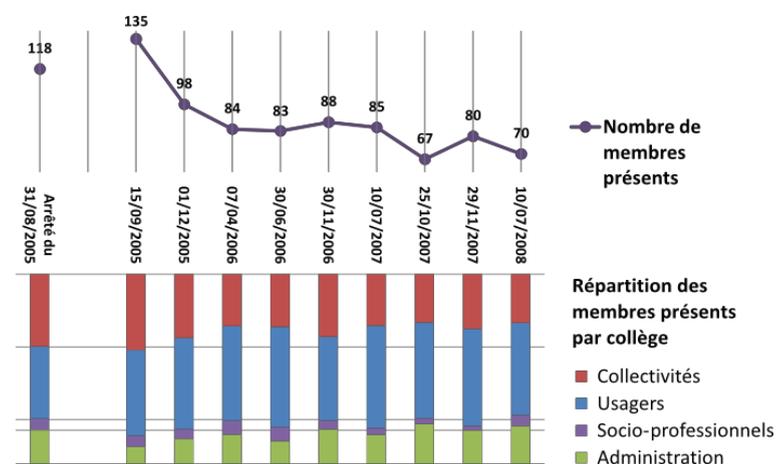


Figure 15 – Membres de chaque collège présents aux réunions du septième mandat du CB

## 7.6. Représentation des usagers domestiques

Le représentant des **consommateurs** B. Schockaert démissionne du CB pour des raisons de santé, étant remplacé par Colette Clément à partir du CB du 7 avril 2006. Il décèdera au cours de l'été.

Au CA, le seul candidat à sa succession est le président de l'Union Régionale des Associations Familiales représentant de l'UNAF dans le département de l'Eure Michel Desnos.

Ce dernier est régulièrement absent du CA. Lorsqu'il y est présent, il n'intervient pas dans les discussions<sup>46</sup>.

Au CB, les représentants des consommateurs participent de façon un peu moins assidue que lors du mandat précédent. Ils interviennent surtout beaucoup moins souvent.

Les représentants des **APN** s'expriment à plusieurs reprises sur les choix en matière de redevances. Leurs positions, souvent convergentes avec celles des associations de consommateurs lors du mandat antérieur, s'en éloignent de façon sensible dans la mesure où ils défendent en priorité la protection des milieux (à travers l'atteinte du bon état écologique) même s'il doit en résulter une augmentation du prix de l'eau. La différence entre les votes des deux catégories pour le 9<sup>ème</sup> programme en est une illustration (les APN ont voté pour et les consommateurs contre).

Ceci n'empêche pas des prises de parole dans le sens de la défense des consommateurs. Au CB du 30 juin 2006, en présence de la ministre Roselyne Bachelot, Daniel Yon insiste par exemple sur la *nécessaire transparence des flux financiers concernant la lisibilité des factures d'eau par les consommateurs*.

Plus tard au cours de la même réunion, un autre représentant des APN, Jean-Jacques Proust, précise que *le rôle des associations est de faire prendre conscience aux usagers de l'eau qu'il n'y a pas d'autre possibilité que celle d'augmenter le taux des redevances pour atteindre un bon état écologique*.

Finalement ce sont avant tout quelques **élus de gauche** (le communiste M. Larmanou et les socialistes M. Constantin et D. Marcovitch) ou **écologistes** (J.P. Girod) qui interviennent avec vigueur pour réclamer davantage d'équité entre redevables, et défendre une moindre hausse des redevances de pollution domestique. Les **élus de droite** interviennent beaucoup moins souvent, et en général en faveur de la hausse de ces redevances.

---

<sup>46</sup> Du moins sur l'élaboration et la révision du 9<sup>ème</sup> programme. Une intervention de sa part sur d'autres thèmes a fort bien pu m'échapper.

## 8. Huitième mandat (2008-2013)

### 8.1. Nouvelle composition du CB

La composition du CB est modifiée suite à l'adoption de la nouvelle loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), en décembre 2006.

Le comité Seine-Normandie compte désormais 185 membres, dont 74 représentants des collectivités (40%), 74 représentants des usagers (40%) et 37 représentants de l'Etat (20%). Il n'y a plus de distinction entre titulaires et suppléants.

Parmi les représentants des usagers figurent :

- Sept représentants de l'agriculture
- Quatre représentants des associations agréées de pêche et de pisciculture
- Un représentant de la pêche professionnelle en eau douce
- Un représentant de la pêche maritime
- Un représentant de la conchyliculture
- Un représentant de l'aquaculture (eau douce)
- Un représentant de la batellerie
- Un représentant du tourisme
- Un représentant des activités nautiques
- Vingt-cinq représentants de l'industrie
- Trois représentants des distributeurs d'eau
- Six représentants des associations agréées de défense des consommateurs
- Neuf représentants des associations agréées de protection de la nature

Les représentants des consommateurs sont désignés par le préfet coordonnateur de bassin, sur proposition des instances représentatives des consommateurs du bassin.

Aucun des représentants des consommateurs du mandat précédent n'est reconduit en 2008 (à titre de comparaison au moins 4 représentants des APN sur 10 sont reconduits).

### 8.2. Elections

La séance inaugurale a lieu le 18 septembre 2008.

Comme en 2005, Dominique Jourdain et André Santini sont candidats à la présidence. Le premier se présente comme *quelqu'un qui représente tous les collègues, toutes les sensibilités*. Il ajoute *je pense notamment à celles qui parfois s'expriment peut-être un peu moins parmi les usagers, les consommateurs, les associations de protection de la nature, qui ont besoin de figurer à la table des arbitrages*. Il insiste sur l'importance d'élire un président *qui ne participe pas à l'exercice du pouvoir comme le fait un ministre*, visant A. Santini, secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique du gouvernement Fillon.

A. Santini rappelle que les anciens présidents du comité sont aussi d'anciens ministres. Il précise : *j'en ai assez de voir des travaux lancés par nos fonctionnaires, nos ingénieurs de grande qualité et des petits maires qui n'aboutissent pas*.

André Santini est élu avec 74 voix, contre 60 pour Dominique Jourdain, et deux bulletins blancs.

Pour la vice-présidence, P.L. Girardot est élu avec 75 voix contre 56 pour D. Yon.

Pour les membres du CA, deux listes consensuelles sont approuvées à l'unanimité. Sur celle des usagers figurent Marie-Louise Huck (UFC-Que choisir) pour les consommateurs et Christian Collin (Val-de-Marne Environnement) pour les APN.

La CPP devient C3P (*Commission permanente des programmes et de la prospective*) et M. Jourdain en est réélu président.

Il est également décidé de créer un bureau du comité de bassin pour préparer les réunions.

### 8.3. Approbation du SDAGE et du programme de mesures (PDM) de la DCE

Au CB du 29 octobre 2009, l'adoption du SDAGE et du PDM donne l'occasion à chaque catégorie de marquer ses positions.

Les **élus**, de façon générale, émettent un avis favorable avec parfois quelques réserves, notamment sur la capacité de financement des actions envisagées.

Plusieurs représentants des **APN** critiquent l'*hégémonie des industriels* dans le processus de décision, le caractère technocratique des documents, le caractère minimaliste du SDAGE qui ne permettra pas d'atteindre le bon état écologique, et la non-application du principe pollueur-payeur. Ils votent contre le SDAGE et s'abstiennent pour le PDM.

Les **industriels** saluent la prise en compte de certaines de leurs revendications et votent en faveur du SDAGE et du PDM.

Un représentant des **consommateurs**, Jean Cambillard demande que le terme « opposabilité » aux décisions administratives soit inscrit dans le SDAGE, comme c'est le cas selon lui dans les autres agences.

Le représentant des **agriculteurs** annonce qu'il votera le SDAGE, tout en dénonçant *une impression de cadrage intempestif de l'activité agricole et le sentiment d'être une cible toute désignée*.

Le SDAGE 2010-2015 est adopté avec 7 abstentions et 7 voix contre. Le PDM reçoit un avis favorable avec 13 abstentions.

### 8.4. Elections à mi-mandat

Au CB du 29 septembre 2011, l'élue socialiste présidente d'Eau de Paris Anne Le Strat se présente face à André Santini, en proposant de *revitaliser le débat démocratique*. Elle obtient 70 voix contre 71 au premier tour et 73 voix contre 69 au second tour, à l'issue duquel elle est proclamée élue.

L'**industriel** Christian Lecussan est élu vice-président avec 78 voix contre 55 pour le représentant des **APN** Christian Collin.

Dominique Jourdain est réélu président de la C3P avec 73 voix contre 66 au vice-président UMP du CG de la Manche Claude Halbecq. Le représentant des **APN** Paul Baron en est élu vice-président avec 74 voix contre 65 pour le représentant d'EDF Alain Vicaud.

Le 30 novembre, le tribunal administratif, saisi par A. Santini, annule le second tour de l'élection et déclare ce dernier président du CB. L'annonce est faite à la réunion du CB du 1<sup>er</sup> décembre, qui est alors interrompue peu après son ouverture et reportée au 5 janvier 2012.

## 8.5. Exécution du 9<sup>ème</sup> programme

L'expérience du prélèvement de 110 M€ en 2004 conduit l'agence, au cours du 9<sup>ème</sup> programme, à chercher à maintenir sa trésorerie à un niveau le plus proche possible de zéro afin d'éviter *que l'Etat ne le "siphonne"*<sup>47</sup>.

Au CA du 9 décembre 2008, est présentée la proposition de recourir à un emprunt auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Cet emprunt sur 20 ans dont l'agence paiera les intérêts doit permettre d'accélérer la mise en œuvre du 9<sup>ème</sup> programme en octroyant des prêts à taux zéro aux collectivités portant sur 20% du montant des opérations, qui s'ajoutent aux 40% de subventions déjà prévues au programme. Il s'applique en priorité aux derniers investissements nécessaires pour combler le retard de la France au regard de la directive ERU et aux opérations qui découlent des décisions du Grenelle de l'environnement. L'**industriel** C. Lecussan s'y oppose fermement, rappelant *qu'il n'est pas dans les missions de l'agence de l'eau de financer les banques*. L'**élu communiste** M. Larmanou, le **représentant du personnel** et la représentante des **consommateurs** Marie-Louise Huck s'y opposent également. La proposition est adoptée avec 17 voix pour, 2 contre et 10 abstentions

Le CB de l'après-midi approuve la révision correspondante du 9<sup>ème</sup> programme à l'unanimité moins 10 abstentions.

Les redevances pour pollution domestique augmentent au début du 9<sup>ème</sup> programme et retrouvent leur niveau de 2002. Pour la première fois depuis 1991, leur montant est plus élevé que celui des aides financières pour la lutte contre la pollution des collectivités. Les valeurs des redevances des années 2009 et 2010 sont influencées par un changement de méthode comptable<sup>48</sup> et ne sont donc pas comparables avec les valeurs des autres années.

Les redevances des industriels présentent une évolution chaotique à partir de 2008, provoquée par des retards d'émission de plusieurs années, expliqués par des problèmes informatiques.

Les aides pour la restauration et la mise en valeur des milieux aquatiques continuent à augmenter, dans la continuité du 8<sup>ème</sup> programme. Elles atteignent des montants supérieurs aux aides pour la lutte contre la pollution industrielle. En l'absence de redevance correspondante, ce sont les redevances pour pollution domestique qui les financent.

Après trois années de forte activité, les aides aux collectivités diminuent en 2012.

---

<sup>47</sup> Selon l'expression utilisée par le président de la commission communication M. Bel.

<sup>48</sup> En 2009, la méthode comptable en droit constaté a conduit à inscrire en recettes des produits à recevoir pour un montant de 178 M€ Après concertation avec les tutelles financières, l'agence a décidé à l'automne 2010 de renoncer à cette comptabilisation des produits à recevoir.

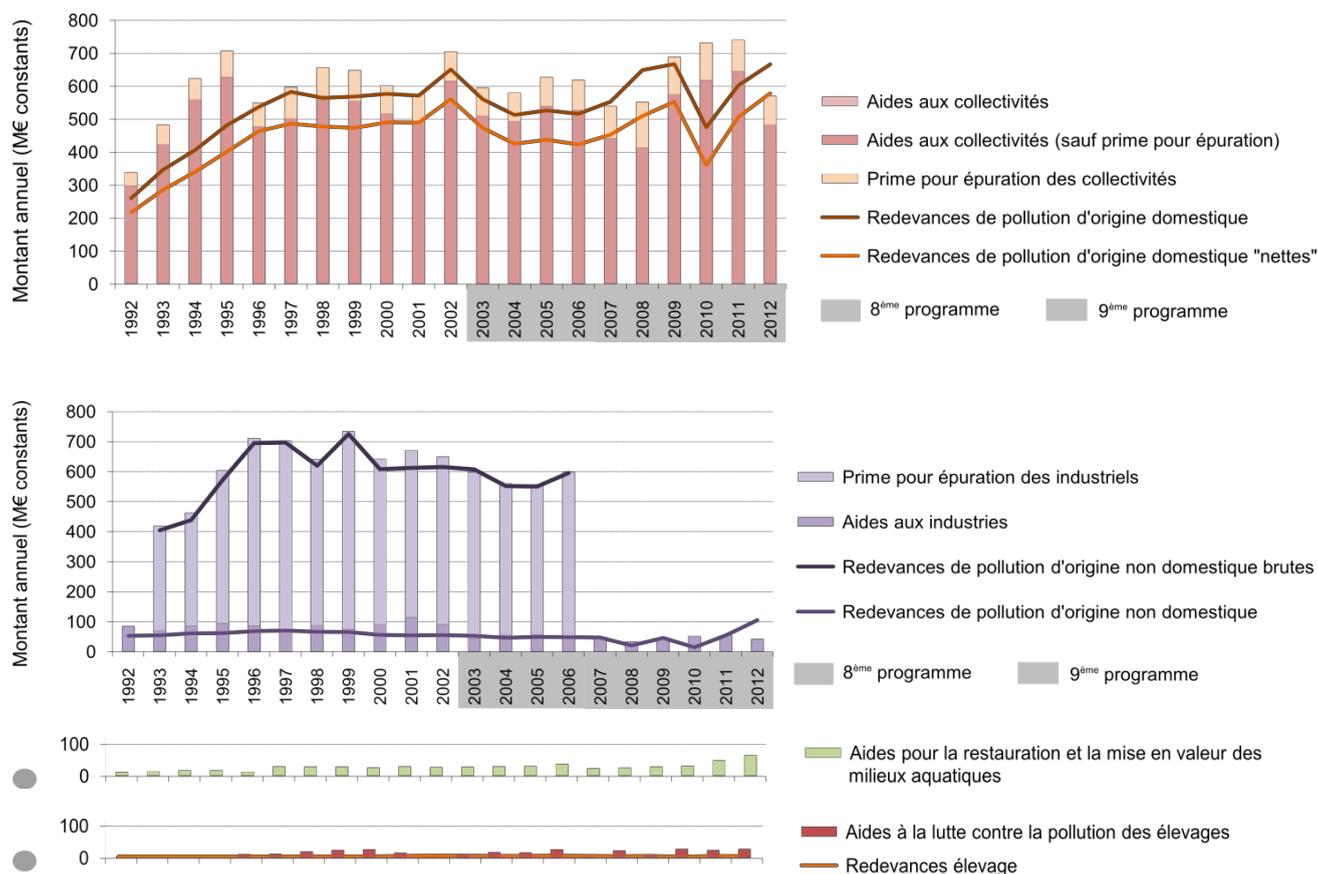


Figure 16 – Aides et redevances au cours du 8<sup>ème</sup> (2003-2006)<sup>49</sup> et du 9<sup>ème</sup> programme (2007-2012)

## 8.6. Préparation du 10<sup>ème</sup> programme (2013-2018)

Au CB du 7 avril 2011, le président de la C3P D. Jourdain aborde la préparation du 10<sup>ème</sup> programme en évoquant le redéploiement du « système » agence sur le grand cycle de l'eau. Un débat assez général a lieu sur la préparation du 10<sup>ème</sup> programme et sur le rapport du conseil d'Etat *L'eau et son droit* (CONSEIL D'ETAT, 2010).

Une première esquisse de programme présentée au CB du 30 juin 2011 vise à prolonger les conditions d'aides favorables de la fin du 9<sup>ème</sup> programme, avec une augmentation des aides concernant les milieux aquatiques et zones humides et des aides aux industriels (les contraintes imposées par l'Union européenne ayant été assouplies). Il est aussi question d'un rééquilibrage des contributions respectives des différentes catégories d'usagers.

Au CB du 28 juin, D. Jourdain présente 3 scénarios pour les redevances du 10<sup>ème</sup> programme, en précisant que la C3P s'est prononcée en faveur du scénario 3, même si cette position n'a pas fait l'objet d'un consensus entre ses membres.

- scénario 1 : sans rééquilibrage;
- scénario 2 : rééquilibrage modéré qui conduit à passer la contribution des acteurs économiques, hors agriculture, de 44 à 53 millions d'euros, au bénéfice des usagers domestiques ;

<sup>49</sup> Même si elles n'apparaissent dans les rapports annuels de l'agence que jusqu'en 2002, j'ai pu faire figurer les primes pour épuration des industries jusqu'en 2006 à partir de données issues de rapports de la cour des comptes.

- scénario 3 : rééquilibrage plus important, qui conduit à l’horizon 2018 à passer la contribution des acteurs économiques, hors agriculture, de 44 à 56,3 millions d’euros, au bénéfice des usagers domestiques.

Le CB vote en faveur d’un rééquilibrage (scénario 2 ou 3) par 76 voix pour, 49 voix contre et 2 abstentions. Le choix entre les scénarios 2 et 3 ne fait pas l’objet d’un vote.

Au CA du 13 septembre 2012, il est demandé aux administrateurs de se prononcer entre ces deux scénarios. Le scénario 2, défendu par les **industriels**, les **agriculteurs**, les **pêcheurs** et des **élus de droite**, recueille 15 voix favorables. Le scénario 3, défendu par les **APN** et les **consommateurs d’eau**, des **élus de gauche** et le **représentant du personnel**, recueille 7 voix favorables. L’**administration** ne prend pas part au vote.

Le 27 septembre 2012, pour la première fois de son histoire, le CB donne un avis défavorable au projet de 10<sup>ème</sup> programme présenté par le CA, avec 84 voix contre 76 (et deux bulletins nuls). La représentante du ministère du développement durable explique que la ministre socialiste Delphine Batho a donné l’ordre aux représentants de l’**Etat** de rejeter le scénario 2 dans la mesure où il ne représentait pas un consensus au sein du CB.

Une solution intermédiaire est présentée en CA le 12 octobre, avec des redevances industrielles correspondant à celles prévues au scénario 2 et des redevances pour les usagers domestiques correspondant à ce qui était prévu au scénario 3. Il en résulte une baisse (minime) du montant total du programme. Le 18 octobre, le CB vote l’avis conforme à cette solution de compromis à l’unanimité moins 7 abstentions.

## 8.7. Fréquentation des réunions de CB

Entre 2008 et septembre 2010, les listes de présence jointes aux comptes-rendus des réunions n’indiquent pas les membres *présents* mais les membres *présents ou représentés par un autre membre*. Elles ne permettent donc pas de connaître le nombre de personnes physiquement présentes à chaque séance.

A partir de décembre 2010, la distinction est à nouveau faite entre membres *présents* et membres *représentés*.

Afin de reconstituer l’homogénéité des données au cours du temps, j’ai fait apparaître l’ensemble des informations disponibles dans le tableau et sur le graphique, en distinguant par des nuances de ton les membres présents des membres représentés pour la période postérieure à septembre 2010.

Collège	Membres du collège présents ou représentés par un autre membre sur la période 2008-2010	Membres du collège présents ou représentés par un autre membre sur la période 2010-2013	Membres du collège présents sur la période 2010-2013
Collectivités (74)	42,8 (58%)	53,9 (73%)	25,5 (34%)
Usagers (74)	57,4 (78%)	59,8 (81%)	39,6 (53%)
Administration (37)	21,8 (59%)	25,5 (69%)	20,0 (54%)
Total (185)	121,9 (66%)	139,2 (75%)	85,1 (46%)

Tableau 9 – Présence moyenne des membres de chaque collège au huitième mandat du CB (2008-2014)

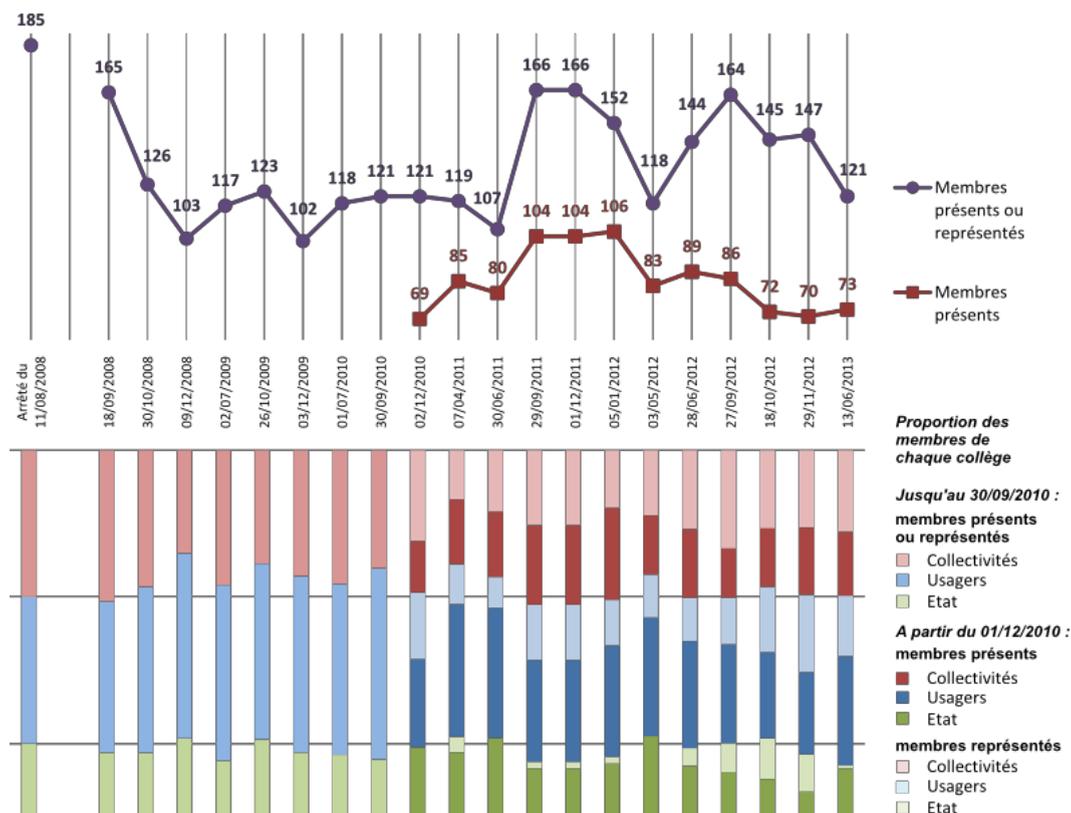


Figure 17 – Membres de chaque collège présents aux réunions du huitième mandat du CB

Le CB du 29 septembre 2011, où a lieu l'élection à mi-mandat disputée et arbitrée par le T.A., marque une rupture au niveau de la fréquentation des réunions. La fréquentation est élevée à partir de cette date, qui correspond également au début de la préparation du 10<sup>ème</sup> programme.

Aux réunions à caractère principalement informatif du 3 mai 2012 (CB spécial industrie) et du 13 juin 2013 (CB spécial changement climatique) le nombre de membres représentés est nettement inférieur à la moyenne de chaque période, en revanche le nombre de membres présents est proche de cette moyenne.

Les différences entre collèges se maintiennent à peu de choses près par rapport aux mandats précédents, avec toujours proportionnellement plus de représentants des usagers que des collectivités. Le taux de présence des représentants de l'administration augmente légèrement.

Les membres du collège des collectivités sont beaucoup plus nombreux à se faire représenter que ceux du collège des usagers, qui ont plus tendance à être physiquement présents aux réunions. Les représentants de l'administration ont tendance à se faire très peu représenter, à l'exception des trois réunions de l'automne 2012.

La fréquence des réunions augmente par rapport aux mandats antérieurs, avec quatre réunions du CB en 2011 et six réunions en 2012.

### 8.8. Représentation des usagers domestiques

La représentante d'UFC-Que Choisir M.L. Huck représente les **consommateurs** au CA. Elle y est très assidue, de même qu'au CB. Elle est membre de la commission des finances et indique avoir besoin pour remplir son rôle d'une *formation en matière financière*. Plus tard, elle intervient à plusieurs reprises pour *remercier les services de l'agence de rendre les choses peu à peu plus compréhensibles*.

Elle exprime à quelques moments clé des positions très critiques sur les choix réalisés.

Par exemple, au CA du 20 novembre 2008 où est discuté le prêt bonifié de la caisse des dépôts, elle *estime que l'agence de l'eau se comporte en fait comme un « porte monnaie » qui encourage davantage les solutions curatives que préventives.*

Au CB du 29 octobre 2009, lors de la révision du 9<sup>ème</sup> programme, elle note que *l'équilibre du programme est inquiétant car les coûts estimés du programme de mesure vont avoir pour incidence une augmentation des redevances prélevées sur la facture d'eau pour le consommateur.* Elle fait référence au principe pollueur-payeur, cite des chiffres de l'IFEN concernant la répartition entre agriculteurs, industriels et consommateurs de plusieurs paramètres de pollution de l'eau et demande pour les redevances *un rééquilibrage raisonnable de la contribution de chaque catégorie d'usagers.*

Le président de Val-de-Marne nature environnement C. Collin représente les **APN** au CA. Il est membre de la commission des aides. Lors de l'explication de vote pour l'approbation du SDAGE et du PDM au CB du 29 octobre 2009, il critique longuement l'hégémonie des **industriels** dans les processus de décision.

Lors de ce mandat des représentants des **consommateurs** et des **APN** se présentent à plusieurs reprises à des postes où siégeaient traditionnellement des représentants d'autres usagers. Ils emportent une seule élection sur les cinq que j'évoque ci-dessous.

Aux CB du 29 octobre 2009 et du 30 septembre 2010, des représentants des **APN** se présentent pour remplacer des **industriels** à des postes importants (vice-président de la commission territoriale Ile-de-France et membre du CA), estimant *qu'il n'y a pas de droit de succession automatique d'un poste dans un autre.*

Au CB du 29 septembre 2011 où A. Le Strat est élue présidente du CB (jusqu'à l'annulation de l'élection deux mois plus tard), le représentant du **WWF** P. Baron est élu vice-président de la C3P contre le représentant d'**EDF** (avec 74 voix contre 65).

Un mois plus tard, le 27 octobre 2011, la représentante des **consommateurs** Marie-Louise Huck se présente au poste de seconde vice-présidente du CA. Elle est battue de peu par le représentant des **agriculteurs** Serge Deslandes, avec 9 voix contre 13.

Au CB du 5 janvier 2012, un *collectif de diverses organisations associatives représentées au sein du comité* présente le représentant des **pêcheurs** B. Dubus pour remplacer au CA le représentant des **distributeurs d'eau** P. Chassaing. Il n'obtient que 22 voix, loin derrière le représentant des **distributeurs d'eau** R. Loubeyre qui en obtient 43.

Pendant la totalité du mandat, les **élus de gauche et écologistes** interviennent dans le sens d'un rééquilibrage des contributions respectives des différentes catégories d'usagers et en faveur d'un fonctionnement plus démocratique des instances de bassin. Une convergence d'intérêts se manifeste avec les associations de **consommateurs d'eau** et les **APN**, se traduisant par la candidature d'Anne Le Strat à la présidence. Les **élus de droite** sont, de façon générale, plutôt favorables au statut-quo, manifestant en cela une convergence d'intérêt avec les autres catégories d'usagers (notamment les **industriels**).

Au CB du 27 septembre 2012, où le projet de 10<sup>ème</sup> programme proposé par le CA est rejeté, une longue discussion a lieu à propos du fonctionnement démocratique (ou non) des instances de bassin. Anne Le Strat puis Dominique Jourdain considèrent notamment qu'une négociation tendue telle qu'elle se présente est préférable à un consensus où les intérêts divergents ne s'expriment pas.

## Quelques réflexions en guise de conclusion

### Aides et redevances pour pollution de chaque catégorie d'acteurs

Les quatre graphiques de la Figure 18 reprennent les données déjà présentées, mais cette fois-ci sous la forme de montants cumulés, ce qui permet de comparer le total des d'aides attribuées et des redevances payées par chaque catégorie d'acteur dans le cadre de la lutte contre la pollution depuis la création de l'agence.

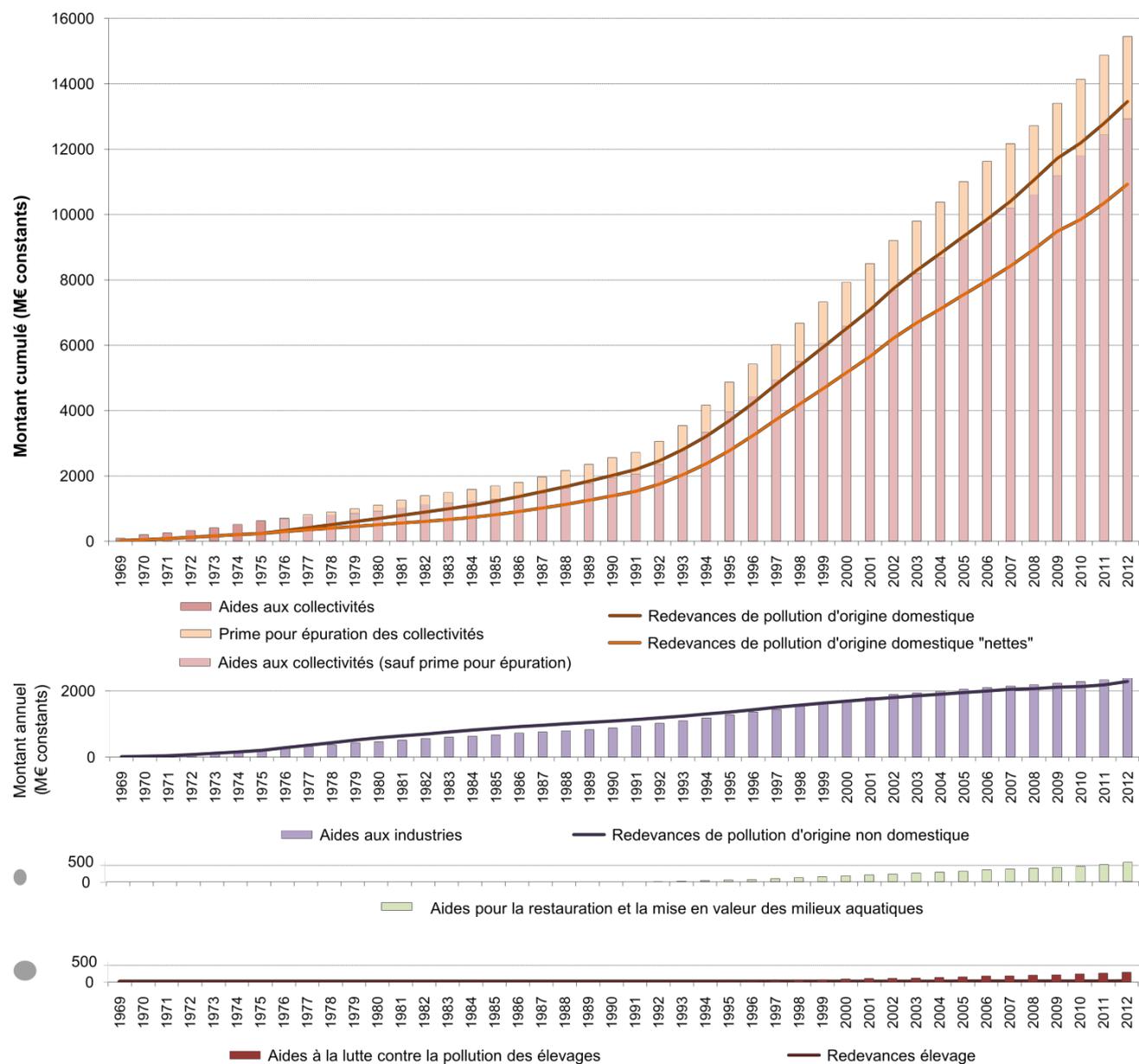


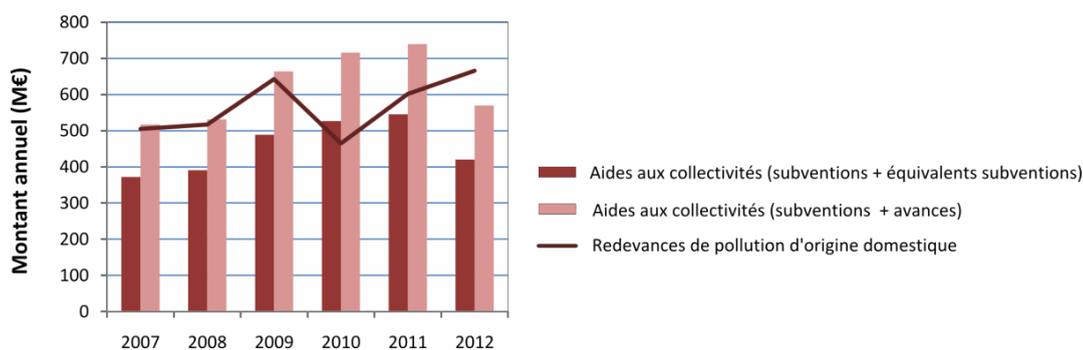
Figure 18 – Aides et redevances pollution cumulées par catégorie d'acteurs (1968-2012)

Additionner des aides ou des redevances des années soixante avec des aides ou redevances des années 2000 n'a pas beaucoup de sens, il faut donc lire ces graphiques comme indicateurs des

grandes tendances d'évolution des aides et redevances au cours de l'histoire, et non considérer les valeurs des montants cumulés en tant que tels. De même, ces données ne suffisent pas à comparer entre elles les catégories d'utilisateurs, ne serait-ce qu'à cause du cas particulier des industriels raccordés aux réseaux d'assainissement des collectivités.

Il peut sembler surprenant que les montants d'aides soient à ce point supérieurs aux montants des redevances. Cela s'explique principalement par le fait qu'une proportion importante des aides (de l'ordre d'un quart à un tiers selon les périodes) est attribuée sous la forme de prêts ou d'avances. Les remboursements des montants correspondants<sup>50</sup>, constituent des recettes pour le budget de l'agence pendant les années suivantes, augmentant le montant des aides possibles par rapport aux montants des redevances<sup>51</sup>.

Le fait d'avoir additionné les prêts et avances aux subventions dans ma présentation des aides a un impact important sur les conclusions que l'on peut tirer de ces graphiques et induit un biais par rapport aux analyses habituellement effectuées par l'agence de l'eau. En effet, cette dernière a l'habitude de convertir les avances en *équivalents subventions* en leur affectant un coefficient de 0,2 censé correspondre à l'économie d'intérêt réalisée, afin de tenir compte de leur caractère d'avances induisant un remboursement. Sur la période 2007-2012 par exemple, les avances ont constitué 33% du total des aides attribuées aux collectivités, et l'application de cette règle de conversion<sup>52</sup> bouleverse le rapport entre les redevances versées et les aides perçues, comme l'indique le graphique de la Figure 19 :



**Figure 19 – Exemple de conversion des avances en équivalents subventions**

Si on tient compte de la règle de conversion habituellement utilisée par l'agence, les aides attribuées aux collectivités (en foncé) représentent à environ 80% des redevances de pollution d'origine domestique sur cette période. Sans convertir les avances, le total des aides représente 110% des redevances payées. Dans le premier cas, les ménages sont contributeurs au système agence et dans le second ils en sont bénéficiaires. Pour cette raison, les conclusions qui suivent diffèrent sensiblement, par certains aspects, des analyses habituellement produites par l'agence de l'eau.

<sup>50</sup> Complété par les intérêts des prêts octroyés jusqu'au 6<sup>ème</sup> programme. En première analyse, le montant de ces intérêts permettait surtout de compenser les effets de l'inflation, les taux d'intérêt fixés par l'agence étant en général inférieurs à ceux qui étaient pratiqués par ailleurs. Les graphiques de la Figure 25 et de la Figure 26 présentés en annexe 4 permettent de visualiser l'importance des flux de retour des prêts et avances dans le budget de l'agence.

<sup>51</sup> Il est intéressant de rappeler, comme je l'ai expliqué au paragraphe 1.5, que l'octroi d'aides sous la forme de prêts était destiné à l'origine à garantir le niveau des recettes de l'agence même lorsque les assiettes des redevances baisseraient suite à la diminution de la pollution. Dans la pratique, la baisse des assiettes a été moins rapide que prévu et a été largement compensée, pour la pollution domestique, par la redevance spéciale Ile-de-France et le coefficient de collecte.

<sup>52</sup> Le coefficient réducteur n'est appliqué qu'aux aides à l'investissement, donc hors prime pour épuration.

Il faut enfin rappeler que les sommes indiquées correspondent aux décisions d'aides, qui sont toujours supérieures aux paiements réalisés compte tenu de l'abandon de certaines opérations ou de coûts inférieurs aux prévisions. En moyenne pendant la période récente, les aides effectivement versées correspondent à 92% des décisions d'aides.

Quelques conclusions sont tout de même possibles.

Le premier graphique rappelle que le montant total des subventions et prêts attribués aux collectivités par l'agence est nettement supérieur au montant total des redevances payées par les usagers domestiques. Cette première conclusion est à relativiser avec ce qui vient d'être rappelé en matière de traitement des avances et des subventions. Indépendamment de la question de leur représentation au comité de bassin, il est de toutes façons rassurant de constater que les redevances payées par les usagers domestiques ont été massivement reversées sous forme d'aides aux collectivités. C'est ce qui permet par exemple à Bernard Barraqué d'écrire :

On a reproché aux Agences françaises une « dérive vers un principe mutualiste, ou principe pollueur sociétaire », alors qu'elles avaient en fait été créées dans cet esprit. Obliger les pollueurs et les préleveurs à payer des redevances était en effet le seul moyen de pouvoir leur fournir ensuite des aides substantielles à l'investissement, alors même que les subventions d'Etat étaient en train de disparaître. Ainsi, alors même qu'on reproche aux agences d'être responsables de la dérive du prix de l'eau (c'est leur part dans la facture qui a le plus augmenté dans les années 1990), elles sont en fait responsables de l'inverse, c'est à dire de nous permettre de faire face aux investissements imposés par des Directives auxquelles nous avons adhéré sans que les prix de l'eau s'envolent. Elles permettent aussi, en partie, de laisser la responsabilité de la gestion des services publics à des collectivités locales très petites et peu armées financièrement (BARRAQUE, 2005).

Le second graphique montre que le montant total des aides attribuées aux industriels sur la période 1968-2012 est du même ordre de grandeur que le montant total des redevances payées par ces mêmes industriels sur la période. Les aides étaient en effet inférieures aux redevances jusqu'au 4<sup>ème</sup> programme (1982-1986), mais cette tendance s'est inversée par la suite.

Le troisième graphique permet de visualiser l'importance relative des aides à la restauration et à la mise en valeur des milieux aquatiques. Ce type d'aides s'est développé à partir du 6<sup>ème</sup> programme, et augmente très rapidement pendant les années les plus récentes.

Le quatrième graphique indique les aides aux élevages (PMPOA) et les redevances correspondantes. Une ampliation de ce graphique (échelle verticale multipliée par 20), présenté sur la Figure 20, permet de mieux percevoir l'écart entre aides et redevances pour pollution payées par les agriculteurs.

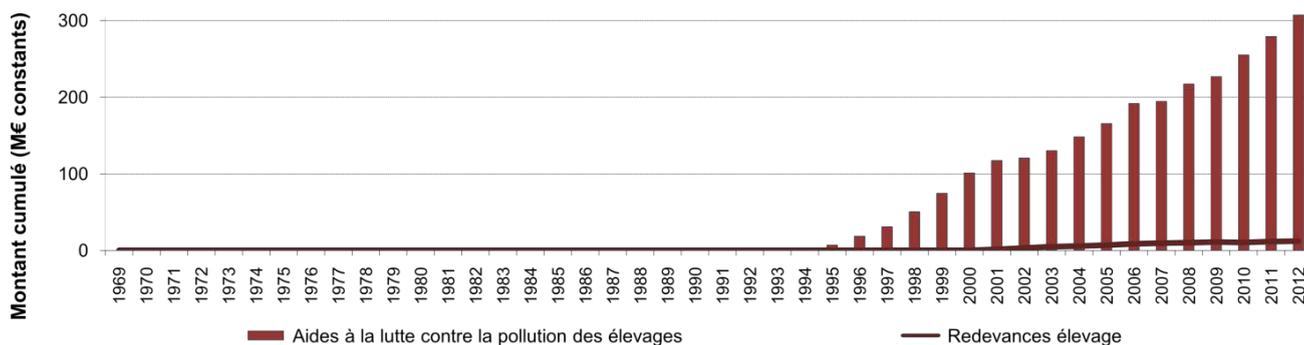


Figure 20 – Aides et redevances relatives à la pollution des élevages

La TGAP sur les produits phytosanitaires (devenue ensuite redevance pollutions diffuse) ne figure pas sur ces graphiques, ni les mesures agro-environnementales (MAE)<sup>53</sup>.

### **Représentation des usagers domestiques**

Pour répondre à la question de *l'évolution du mode de représentation des usagers domestiques*, j'ai tout d'abord défini le terme *usagers domestiques*.

J'ai considéré que les *usagers domestiques* sont ceux qui payent la redevance pour pollution domestique, c'est à dire, à partir de 1976, les *abonnés du service public de distribution d'eau* (puis les *personnes abonnées au service d'eau potable* selon la LEMA).

Je me suis demandé quels étaient les intervenants qui *représentaient* ou non les usagers domestiques, en plus des consommateurs d'eau qui en sont les représentants les plus immédiats. Evitant tout débat sur la notion de représentation, j'ai préféré de façon pragmatique identifier les *prises de paroles ayant un rapport direct ou indirect avec les montants des redevances de pollution domestique*. Ce sont ces prises de parole que j'ai résumées dans les paragraphes successifs intitulés *représentation des usagers domestiques*.

En simplifiant fortement, les tendances générales suivantes se dégagent.

Les représentants des **consommateurs d'eau** interviennent globalement très peu dans les discussions concernant l'évolution des redevances, en particulier lors de la négociation des 4<sup>ème</sup>, 5<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> programmes où les écarts entre les redevances de pollution domestique et les autres augmentent considérablement. Leurs interventions sont plus nombreuses à partir de 1999, mais dépendent beaucoup de la personnalité de leurs représentants : Bernard Schockaert parvient à avoir un impact du moins au niveau des discussions, Michel Desnos n'intervient jamais, Marie-Louise Huck se manifeste de façon franche mais semble se heurter à la complexité des sujets traités.

Le fait que ces représentants aient changé de façon à peu près systématique à chaque mandat du comité a rendu leur tâche plus difficile, la compréhension du fonctionnement de l'agence et des instances de bassin nécessitant souvent plusieurs années, surtout pour ces membres peu familiers des pratiques concernant les investissements dans le domaine de l'eau.

A l'échelle de l'histoire de l'agence, ce n'est que récemment (à partir du septième programme) que les associations de consommateurs ont été clairement considérées comme les représentantes des redevables que constituent les usagers domestiques. Le faible nombre de leurs représentants au regard des montants des redevances correspondantes a d'ailleurs souvent été souligné et peu à peu corrigé, même si leur proportion en relation aux autres usagers est sans commune mesure avec les montants de redevances respectifs.

Les **élus** interviennent souvent au sujet des redevances de pollution domestique, défendant en même temps leurs intérêts en tant que maîtres d'ouvrage et en tant qu'élus politiques devant répondre de l'évolution du prix de l'eau, les deux étant parfois contradictoires. En ce sens ils représentent de façon indirecte les intérêts de la **population** dans un sens général, celle-ci incluant les **usagers domestiques**.

---

<sup>53</sup> A la lecture des rapports d'activité, je n'ai pas été en mesure d'identifier à quelle rubrique les montants d'aides correspondant aux MAE correspondants étaient affectés. De façon générale, l'approche que j'ai adoptée en distinguant les aides et redevances pour chaque catégorie d'acteur se prête bien à l'analyse de l'histoire de l'agence depuis sa création, mais se prête moins bien aux nouvelles approches territoriales de l'agence et à son investissement dans la lutte contre les pollutions diffuses. Je n'ai abordé que de façon superficielle ces évolutions récentes, qui mériteraient de faire l'objet d'une étude complémentaire.

Au cours de l'histoire du CB, ils prennent le plus souvent position en faveur d'augmentations des aides (et donc des redevances), même si c'est au prix d'un déséquilibre des montants de redevances payées par les différents usagers, en défaveur des usagers domestiques. Cette tendance est particulièrement accentuée lorsqu'ils doivent faire face à des enjeux réglementaires (directive ERU). Ce n'est qu'au cours du 5<sup>ème</sup> mandat du comité (à partir de 1995) qu'ils se positionnent en majorité contre une augmentation des redevances, suite aux contestations liées à la hausse du prix de l'eau.

Dès l'origine de l'agence, quelques élus **communistes** expriment des positions très différentes de celles des autres élus, soit en se manifestant contre le principe même des agences (Georges Valbon), soit en prenant position contre le coefficient de collecte (Jean-Loup Englander). Ces deux élus ne participent pas au CB au delà d'un mandat.

A partir du 6<sup>ème</sup> mandat du comité (1999), une différenciation apparaît nettement entre les élus de **droite**, qui se manifestent en faveur de niveaux de redevances élevés et d'un statut-quo de l'équilibre entre les différents usagers, et les élus de **gauche** ou **écologistes**, qui se manifestent pour une baisse des redevances pour pollution domestique et un rééquilibrage entre les différents usagers.

Les élus, enfin, sont globalement les membres les moins assidus aux réunions des instances de bassin depuis leur création. Leur difficulté à représenter l'ensemble des élus du bassin, identifiée lors du premier mandat, a reçu des réponses partielles lorsque leur mode de désignation a été centré sur les conseils généraux en 1980, qu'il a été étendu aux conseils régionaux et maires désignés par l'association des maires de France en 1986 puis à des représentants des SAGE en 1999. Beaucoup de questions restent ouvertes sur ce thème, mais elles dépassent largement le cadre de la présente étude (voire le cadre de la gestion de l'eau).

Les **associations de protection de la nature** défendent les aspirations de leurs adhérents à une politique environnementale plus ambitieuse en même temps que les intérêts de la **population** dans un sens plus général, incluant ceux des **usagers domestiques**. A partir de 1992, leurs représentants deviennent progressivement de plus en plus actifs au sein du CB (puis du CA en 1999), notamment dans le cadre de l'élaboration du SDAGE. A partir de 1997, ils prennent position en faveur d'une réforme du fonctionnement des agences, incluant un rééquilibrage de la représentation des différents usagers au CB. Ils interviennent souvent de façon convergente avec les **associations de consommateurs**, du moins jusqu'au 8<sup>ème</sup> programme. Pour la préparation du 9<sup>ème</sup>, qui correspond aussi au premier programme de mesures de la DCE, ils défendent une position opposée à celle des associations de consommateurs concernant les redevances de pollution domestique, considérant leur augmentation nécessaire pour atteindre les objectifs de bon état écologique.

Les **distributeurs d'eau** défendent en même temps leurs intérêts en tant que prestataires de services et les intérêts (parfois convergents et parfois contradictoires) de leurs clients qui sont les **usagers domestiques**. Leurs interventions sont moins fréquentes à partir du 6<sup>ème</sup> mandat (1999), date à laquelle leur légitimité est mise en cause, notamment par les associations de consommateurs<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Afin d'être complet, il faudrait aborder également les positions de l'agence (exprimées par le directeur ou les services techniques), du représentant du personnel, et bien sûr les positions de l'Etat qui définit les principales tendances sur le long terme des redevances et des aides des agences. Il ne m'a pas été possible de le faire dans le temps imparti pour la réalisation de cette étude.

## Un mode de fonctionnement de moins en moins consensuel

Au delà des positions prises par les représentants des différentes catégories, le fonctionnement consensuel du comité rend plus difficiles l'expression et la prise en compte des positions minoritaires. Or les prises de parole tendant à demander une modération des redevances payées par les usagers domestiques ou à demander davantage d'équité entre les différents usagers ont représenté, sauf exception (entre 1995 et 2004), des positions minoritaires au sein du CB.

Ce fonctionnement consensuel a toutefois connu quelques exceptions. Les représentants de l'Etat se sont alors trouvés en position d'arbitres, entre usagers et collectivités lors des ajustements du 5<sup>ème</sup> programme, et entre usagers économiques – élus de droite et consommateurs – APN – élus de gauche lors du vote du 10<sup>ème</sup> programme.

Il est intéressant de rappeler les positions minoritaires exprimées par des votes négatifs ou abstentions au CB lors de l'adoption des différents programmes. Les trois premiers programmes ont été adoptés à l'unanimité moins une ou deux abstentions. Le 4<sup>ème</sup> a été adopté avec cinq votes contre pour la délibération concernant la mise en place du coefficient de collecte. Le 5<sup>ème</sup> a été adopté à l'unanimité. Le 6<sup>ème</sup>, avec 4 votes contre des représentants des agriculteurs opposés à l'idée de payer des redevances pour pollution<sup>55</sup>. Le 7<sup>ème</sup>, à l'unanimité moins deux abstentions. Le 8<sup>ème</sup>, avec sept abstentions, notamment de représentants des agriculteurs. Le 9<sup>ème</sup>, avec deux votes contre des représentants des consommateurs opposés à l'augmentation des redevances pour pollution domestique et 6 abstentions, probablement des élus de gauche. Le 10<sup>ème</sup>, après un premier vote négatif, a été adopté avec 7 abstentions, dont au moins un représentant des APN et deux élus de gauche, demandeurs d'un rééquilibrage plus important des redevances entre catégories d'usagers. Deux représentants des consommateurs n'ont pas participé au vote.

A partir de 1997, une minorité de membres, composée de représentants des usagers non-économiques et d'élus de gauche ou écologistes, critique la répartition des redevances entre catégories d'usagers par rapport à leurs impacts respectifs sur la pollution de l'eau. Après une amorce de rééquilibrage au 8<sup>ème</sup> programme, les écarts entre catégories se creusent à nouveau au 9<sup>ème</sup> et la critique devient permanente au sein du CB. Elle marque particulièrement les discussions sur le 10<sup>ème</sup> programme.

A ce titre, les récents textes réglementaires modifiant à la marge la composition des CB (l'arrêté du 27 mars 2014) et créant trois sous-collèges au sein du collège des usagers (décret et arrêté du 27 juin 2014) ont peu de chances de modifier de façon sensible les équilibres de fonctionnement du comité de bassin. Les membres du *sous-collège des usagers non professionnels*, selon toute vraisemblance, continueront à se trouver en position minoritaire<sup>56</sup>. Le projet initial de création d'un quatrième collège des représentants des usagers non-économiques aurait sans doute eu l'avantage de permettre l'émergence de nouvelles alliances au sein du CB.

## Complexité des sujets traités et du fonctionnement des instances

La technicité des sujets traités est souvent un obstacle pour les représentants des collectivités et des associations, qui possèdent rarement les compétences techniques qu'ont la plupart des représentants des industriels ou de l'Etat. Pour les représentants associatifs, le fait de ne pas être directement concernés par les aides de l'agence représente une difficulté supplémentaire, dans la

<sup>55</sup> L'identité des votants n'étant pas précisée dans les CR, je l'ai déduite à partir des déclarations des différents représentants lors des débats préalables aux votes.

<sup>56</sup> La situation telle qu'elle est apparue le 24 septembre 1993, lorsque la représentante des APN Liliane Elsen a tenté d'obtenir un poste au CA, a de grandes chances de se perpétuer. Les postes au CA *fléchés* pour les représentants des consommateurs, des APN et des pêcheurs ne leur permettront pas d'y obtenir une majorité.

mesure où ils ne sont pas familiarisés avec ses interventions. La grande qualité des documents fournis par l'agence est souvent signalée, lors des premiers mandats du comité, comme un facteur important pour la participation effective des membres des instances de bassin. Dans le même sens, lors du dernier mandat, la représentante des consommateurs au CA Marie-Louise Huck souligne à plusieurs reprises l'appui qu'elle reçoit de la part des services techniques de l'agence. A ce titre, les efforts récents réalisés par exemple dans le domaine de la formation des membres du CB ont une grande importance.

Le mode de fonctionnement des instances de bassin, brièvement décrit en annexe 3, montre que peu de discussions ont lieu en réunion plénière et que seule la participation aux commissions permet aux membres de progresser dans la compréhension du fonctionnement de l'agence et d'influencer sur ses évolutions. Se pose alors un problème de disponibilité de temps, particulièrement pour les représentants des associations et des collectivités qui s'y consacrent souvent à titre bénévole.

Dans le même temps, les simples citoyens qui seraient intéressés par les questions discutées mais ne sont pas membres du comité de bassin n'ont pas la possibilité d'y participer, les séances n'étant pas ouvertes au public. On se trouve donc face à un mode de fonctionnement qui a souvent été critiqué, dans la période récente, pour son opacité aux yeux de ceux qui n'en font pas partie. Les consultations du public réalisées dans le cadre de la DCE constituent une première ouverture, mais encore largement insuffisante pour y remédier.

### **Comment en est-on arrivé là ?**

La question a été posée au CA du 13 septembre 2012 par le représentant des industries et président de la commission des aides :

M. LANDAIS rappelle que les collectivités contribuent beaucoup plus que les industriels et les agriculteurs réunis, sans que l'on n'ait jamais essayé de savoir quelles en étaient les raisons. Il s'étonne que l'on ajoute systématiquement de nouveaux défis : poissons, eaux pluviales, zones humides, trames bleues, trames vertes. Or, pour relever ces nouveaux défis, la solution consiste systématiquement à augmenter le prix du m<sup>3</sup> d'eau.

M. LANDAIS estime qu'il faut soulever les vrais problèmes. En 1964, le système qui avait été mis en place consistait à payer une redevance et à recevoir des prêts. Aujourd'hui, on prête de l'argent sans correspondance avec les redevances acquittées. La redevance est exclusivement ponctionnée sur le prix du m<sup>3</sup> d'eau. M. LANDAIS estime qu'il faut rétablir cet équilibre entre les redevables et ceux qui sont aidés. Par ailleurs, on ne voit pas comment il sera possible de faire baisser sensiblement le prix du m<sup>3</sup> d'eau en augmentant la contribution des industriels. En effet, pour que les contributions des usagers domestiques ne représentent plus que 80% de la contribution totale, il faudrait multiplier par 10 ou par 20 les redevances des industries.

Claude Landais compare les contributions relatives des redevances des différents usagers au budget de l'agence, et non, comme je le fais ici, le rapport entre redevances payées et aides reçues par chacun d'eux. Or la présente étude suggère qu'historiquement, si *les collectivités contribuent beaucoup plus que les industriels et les agriculteurs réunis*, c'est en premier lieu parce qu'elles reçoivent également plus d'aides, ayant eu besoin d'investir dans la construction de stations d'épuration et de réseaux de collecte extrêmement coûteux.

La question des contributions relatives des redevances des différents usagers au budget de l'agence se pose actuellement de façon d'autant plus aigüe que, comme le note C. Landais, l'activité de l'agence s'étend à des activités nouvelles. Mais si *les collectivités contribuent beaucoup plus que les industriels et les agriculteurs réunis*, c'est aussi parce que les usagers domestiques sont représentés d'une façon très indirecte dans les comités de bassin. C'est sans qu'ils le sachent que les

consommateurs d'eau sont devenus les plus importants contributeurs au budget des agences. Beaucoup d'entre eux s'en sont depuis rendu compte, mais il est aujourd'hui difficile de modifier autrement qu'à la marge des équilibres financiers qui ont été atteints au terme de 30 ans d'évolution<sup>57</sup>.

Le mode de représentation indirect des usagers domestiques dans les comités de bassin résulte de la mise en place du système de contre-valeur. Au moment même où le ministre Jarrot disait dans son discours enthousiaste au CB du 10 juillet 1974 que *les redevances sont votées par les représentants des redevables*, était mise au point, à la demande de l'AMF, la réforme qui amènerait les redevances à être votées en l'absence de représentants directs des redevables que deviennent les usagers domestiques.

Il a été question à plusieurs reprises de rendre à nouveau les collectivités redevables de l'agence, notamment lors des projets successifs de réforme de la politique de l'eau entre 1998 et 2005. Mettant fin à cette discussion, la LEMA a au contraire confirmé en 2006 que les usagers domestiques restaient redevables. Ou plutôt, serais-je tenté de corriger, les a transformés en contribuables en prélevant au travers de la facture d'eau des montants qui n'ont plus aucun lien avec la pollution produite.

Les agences de l'eau et les comités de bassin ont vu dans le même temps leurs missions considérablement élargies, notamment en prenant en compte l'aménagement du territoire et en se tournant progressivement vers le grand cycle de l'eau.

### **Inventer un nouveau modèle de référence ?**

Le modèle initial des agences et comités de bassin, consistant à rassembler des usagers de l'eau qui décident ensemble des montants des redevances et aides, est donc à présent très éloigné de la pratique observée. Pourtant, il continue souvent à servir de référence.

La composition du premier CB, en 1967, représentait bien la perception des principaux usages de l'eau de l'époque, et la proportion de membres les représentant correspondait *grosso-modo* à la proportion des aides et redevances de chaque catégorie. Pendant les premiers programmes d'intervention, le comité a permis d'associer les usagers à la définition de la politique de l'eau du bassin, sur la base d'un fonctionnement consensuel.

Aujourd'hui, la composition du CB est le fruit de compromis successifs, et la proportion entre représentants des différentes catégories ne reflète plus les proportions des redevances payées ou aides reçues. Par ailleurs, le comité a vu ses prérogatives s'étendre, au delà de la gestion de l'eau, à la gestion des territoires. Pourtant, il est toujours composé en grande partie d'usagers de l'eau.

Le mode de fonctionnement du CB est de moins en moins consensuel, et une proportion croissante de ses délibérations est prise contre l'avis de certains de ses membres. Cela peut être interprété comme un regain de vitalité démocratique. Mais on peut également s'interroger sur le sens d'un vote à la majorité au sein d'une assemblée dont la légitimité ne relève pas du domaine de la démocratie représentative mais de celle de la démocratie participative.

Finalement, le transfert d'une part croissante du montant des redevances au budget de l'Etat ou à d'autres opérateurs, imposée aux comités de bassin, va inéluctablement amener certains de ses

---

<sup>57</sup> Ces équilibres financiers sont étroitement liés à des logiques d'intervention de l'agence, comme par exemple la tendance à favoriser la construction d'ouvrages pour traiter la pollution par rapport à la prévention. Mais la question des conséquences du mode de représentation des usagers domestiques sur les interventions des agences dépasse le cadre de la présente étude. Une réflexion sur le sujet pourrait notamment s'alimenter des travaux cités en bibliographie de Jean-Baptiste Narcy (2004) et son équipe (2010).

membres à s'interroger sur le sens de leur participation. En 1964, c'était justement pour éviter la mainmise de l'Etat sur les redevances que le sénateur socialiste Edouard Le Bellegou avait exigé la création des comités aux cotés des agences de bassin lors de la séance du 20 mai 1964 :

Ce que nous redoutons, c'est peu à peu la dépossession, au niveau des bassins, des prérogatives des diverses collectivités locales qui ont été énumérées dans les articles 9 et 10 du projet de loi. Nous redoutons également que des organismes nouveaux soient appelés à percevoir des taxes et, par conséquent, qu'on s'oriente insensiblement vers une sorte de mainmise de l'Etat sur la politique de l'eau, politique qui peut avoir des conséquences assez graves puisqu'elle peut tendre vers la monopolisation de l'eau au profit de l'Etat. Et, par suite, par la perception de taxes qui prendront fatalement un jour, sans que les collectivités locales aient leur mot à dire, un caractère fiscal, lorsque l'Etat aura besoin de ressources nouvelles pour son budget, il suffira d'un arrêté conjoint des ministres intéressés pour que les tarifs de l'eau soient augmentés. Il y a là un grave danger<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> J'aborde de façon détaillée le processus politique d'élaboration et de discussion de la loi sur l'eau de 1964 dans le tome I de ma thèse, actuellement disponible seulement en portugais

## Annexe 1 – Modalités de désignation des membres du CB en 1967

Les modalités de désignation des membres, initialement très complexes, sont les mêmes pour les six comités de bassin français. Elles sont décrites par le décret n°66-699 *relatif aux comités de bassin créés par l'article 13 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964* et par l'arrêté du 22 novembre de la même année.

Les représentants des collectivités locales sont élus par les conseils généraux du bassin sur des listes composées de conseillers généraux, de maires et, éventuellement, de présidents de groupements de collectivités à vocation multiple, de présidents de syndicats d'adduction d'eau potable ou de présidents de syndicats d'assainissement.

Dans la pratique, une ou plusieurs listes sont établies pour l'ensemble du bassin, chacune comportant pour chaque région le nombre de candidats titulaires et suppléants correspondant à la composition du comité. Dans chaque conseil général est organisé un vote à bulletins secrets. Chaque conseil général adresse les bulletins de vote sous enveloppe au préfet du département où se situe le siège de l'agence de bassin, où aura lieu le dépouillement. Pour déterminer le résultat final, la liste pour laquelle chaque département a voté en majorité est affectée d'un nombre de voix égal au nombre de milliers d'habitants qu'il contient dans les limites du bassin. La liste ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages dans l'ensemble du bassin est élue.

Les représentants des usagers sont désignés de façon générale par des associations représentatives de chaque catégorie, selon les modalités suivantes :

Les représentants de l'**agriculture** sont désignés par un collège formé par les présidents des chambres d'agriculture des départements du bassin.

Les représentants de la **pêche** et de la **pisciculture** sont désignés par un collège formé par les présidents des fédérations de pêche et de pisciculture des départements du bassin.

Les représentants de l'**industrie** sont désignés par un collège formé par les présidents des chambres régionales de commerce et d'industrie et les présidents d'organisations patronales des régions du bassin. Dans le cas du bassin Seine-Normandie, l'arrêté précise que *ce collège désignera au moins un représentant des activités suivantes : industries chimiques et pétrolières, industries agricoles et alimentaires, industries textiles, industries mécaniques et électriques, industries des papiers et cartons et cellulose, industrie sidérurgique.*

Les représentants des **distributeurs d'eau** sont désignés par le Syndicat professionnel des distributeurs d'eau.

Les représentants de la **batellerie** sont désignés par le conseil national de la navigation fluviale et la communauté de défense et d'expansion de la batellerie.

Les représentants du **tourisme** sont désignés par l'Union nationale des associations de tourisme.

Les représentants d'**EDF** sont désignés par la direction générale.

Les représentants des **consommateurs d'eau** sont désignés par l'Union nationale des associations familiales.

Les **personnes compétentes** sont proposées par le préfet de la région où le comité a son siège, après consultation des autres préfets de région intéressés.

## Annexe 2 – Participation des membres aux instances de bassin

### Au premier mandat du CB (1967-1974)

Le niveau relativement faible de participation des représentants des collectivités au premier mandat du comité de bassin peut être analysé à partir du graphique de la Figure 21, où chaque barre verticale représente un membre du comité de bassin, la hauteur de la barre correspondant au nombre de réunions où il est présent ou représenté au cours du premier mandat.

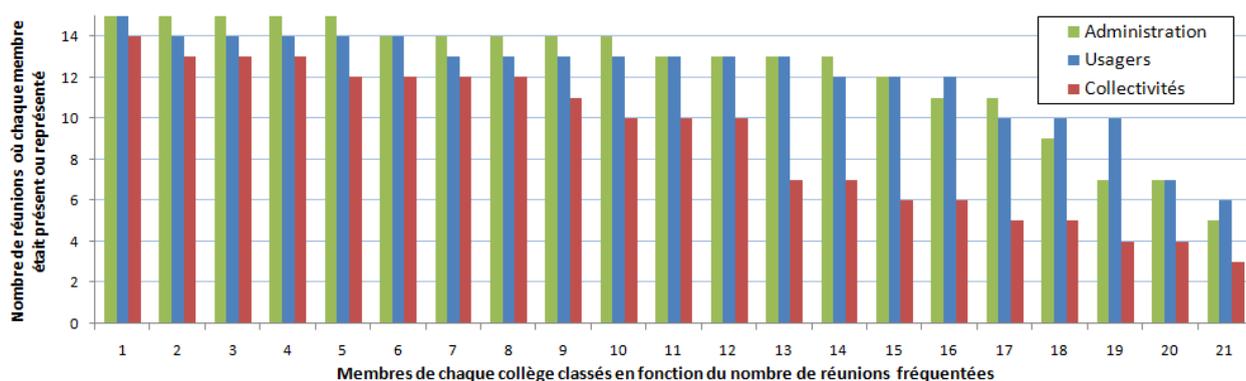


Figure 21 – Membres de chaque collège classés en fonction du nombre de réunions du comité de bassin fréquentées

On constate que les deux-tiers du collège des usagers et de l'administration (13 et 14 membres respectivement) participent à la quasi-totalité des réunions (13 sur 15), tandis que deux ou trois membres seulement de chaque collège sont présents à moins de la moitié des réunions.

A l'inverse, seulement un tiers des représentants des collectivités sont présents à presque toutes les réunions (au moins 12 sur 15), tandis qu'un autre tiers des membres de ce collège participe à moins de la moitié des réunions.

Les usagers les moins présents sont été un représentant de l'agriculture (sur les trois que compte le comité) et un représentant de la batellerie (sur les deux que compte le comité).

Au niveau de l'administration, les moins présents sont les représentants des ministères du tourisme, de la jeunesse et des sports, ainsi que l'un des trois représentants du ministère de l'intérieur.

Au niveau des collectivités, les membres les moins présents sont des représentants de la région parisienne (six sur neuf ont participé à moins de la moitié des réunions) et des régions Haute-Normandie, Basse-Normandie et Picardie (un représentant sur les deux que compte chaque région a participé à moins de la moitié des réunions).

On note enfin que les représentants des collectivités sont ceux qui font le moins appel à leur suppléant (en moyenne moins d'un suppléant présent à chaque réunion, alors que la moyenne est respectivement trois et cinq pour les collèges des usagers et de l'administration).

## Au quatrième mandat du CB (1987-1993)

J'ai réalisé la même analyse après la réforme de la composition du CB de 1986. La Figure 22 en montre les résultats.

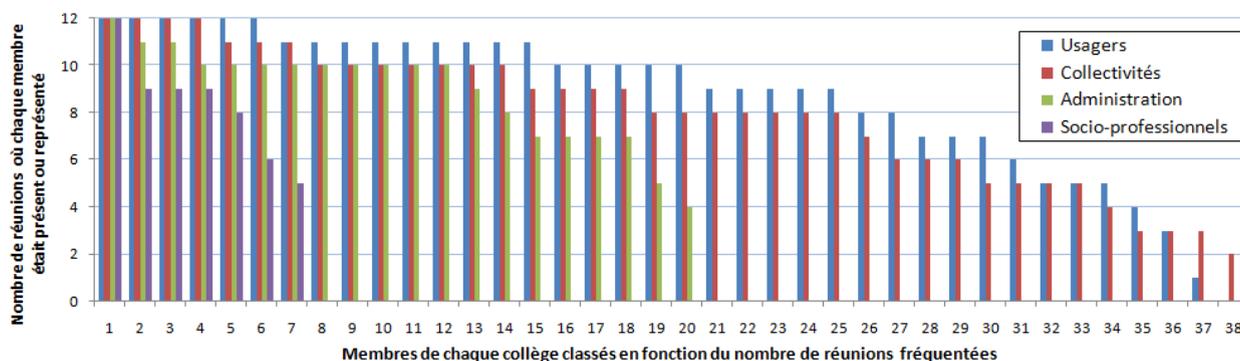


Figure 22 – Membres de chaque collège classés en fonction du nombre de réunions du CB fréquentées pendant le quatrième mandat

Six membres du collège des usagers, quatre membres du collège des collectivités, un membre de l'administration et un représentant des milieux socioprofessionnels sont présents ou représentés à toutes les réunions.

### *Collège des usagers*

La plupart des treize représentants de l'industrie sont présents ou représentés à dix, onze ou douze réunions. Gaston Richard en particulier est présent à onze d'entre elles.

Le représentant d'EDF est personnellement présent à toutes les réunions mais n'y intervient presque jamais.

Etienne Leprêtre, l'un des quatre représentants de l'agriculture et membre du conseil d'administration, est présent à dix réunions et représenté par son suppléant aux deux dernières. Il intervient très souvent dans les discussions.

Jean-Marie Batardy, représentant de la pêche et pisciculture, est présent à onze réunions et représenté par son suppléant à la dernière. Sauf erreur de ma part il n'intervient jamais dans les discussions. Le représentant de cette catégorie au conseil d'administration, Hubert Colin, n'est en revanche présent qu'à huit réunions et représenté par son suppléant à une de plus seulement.

L'un des représentants des consommateurs, Claude Pareyn, est présent à huit réunions, et représenté aux quatre dernières. L'autre représentant des consommateurs ne participe qu'à la première réunion et son suppléant à aucune.

Les distributeurs d'eau sont présents ou représentés l'un à onze réunions, l'autre à neuf.

Les trois membres des associations de protection de la nature sont présents ou représentés respectivement à dix, neuf et cinq réunions. La seule représentante à intervenir, sauf erreur de ma part, Josette Benard, n'est présente qu'à trois réunions.

Les représentants de la batellerie et du tourisme respectivement sont présents ou représentés à cinq et six réunions.

Les représentants de la pêche professionnelle en eau douce ne participent qu'aux trois premières réunions.

Le représentant de la pêche maritime et conchyliculture n'est présent ni représenté à aucune réunion.

Les personnes compétentes, enfin, sont présentes ou représentées à sept ou neuf réunions. L'ex-directeur de l'agence François Valiron est présent à huit des douze réunions (principalement en début de mandat).

#### *Collège des collectivités locales*

Quelques élus sont de véritables piliers du comité de bassin :

Le président Galley préside les douze réunions.

André Santini est présent à onze réunions et représenté à la dernière (le 26 novembre 1987, il est alors ministre délégué chargé de la communication au gouvernement Chirac).

Philippe de Bourgoïn, président de la commission des programmes et de la prospective, est présent à onze réunions.

Paul-Louis Tenaillon, qui intervient souvent et préside la commission de la communication, n'est étrangement présent qu'à quatre réunions du CB durant ce mandat et représenté à une cinquième.

De façon générale, on note une grande dispersion dans la présence des membres du collège des collectivités. Douze élus siégeant au titre des conseils généraux sont présents ou représentés à presque toutes les réunions (dix ou plus). Onze de plus sont présents ou représentés à au moins la moitié des réunions (plus de six), et neuf sont présents ou représentés à moins de la moitié des réunions (trois, quatre ou cinq).

Les trois élus représentant les communes sont présents ou représentés à huit ou neuf réunions.

#### *Collège de l'administration*

Le ministère de l'environnement est représenté à toutes les réunions.

Les ministères de l'agriculture, de l'équipement, de l'intérieur, des finances, des transports (navigation) et de la mer le sont à presque toutes (au moins dix).

Les ministères restants sont en ordre décroissant de fréquence aux réunions la santé (représenté à huit réunions), l'industrie et jeunesse et sports (sept), l'économie (cinq) et le tourisme (quatre).

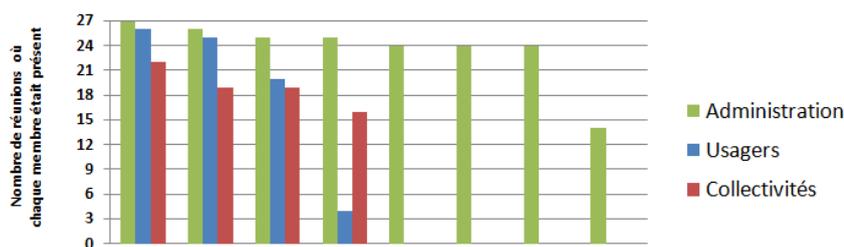
Les préfets de région sont tous représentés à dix réunions, à l'exception de la Basse-Normandie (neuf), de la Bourgogne et de la Lorraine (sept).

#### *Milieux socioprofessionnels*

Les représentants de la Basse-Normandie participent à toutes les réunions, ceux de l'Ile-de-France, de la Bourgogne et de Champagne-Ardenne à neuf, ceux de la Picardie à huit, ceux du Centre à six, ceux de Haute-Normandie à cinq.

#### **Au premier mandat du CA (1967-1974)**

Le graphique de la **Figure 23** permet d'analyser le détail de la participation des représentants de chaque collège au CA. Celui-ci est composé de huit représentants de l'administration, quatre représentants des usagers et quatre représentants des collectivités locales.



**Figure 23 – Membres de chaque collège classés en fonction du nombre de réunions du CA fréquentées lors du premier mandat**

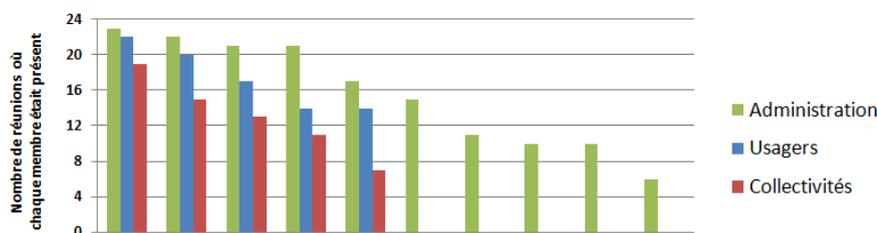
Les représentants de l'administration sont les plus assidus, sept d'entre eux participant à 24 réunions ou davantage sur les 27 de la période. Le huitième, représentant le ministère de la santé, cesse de participer aux réunions à partir de 1972.

Au niveau du collège des usagers, les représentants de l'industrie et de la navigation participent à toutes les réunions ou presque (à l'exception d'un représentant de l'industrie qui a manqué les six dernières réunions pour cause de maladie). Le représentant de l'agriculture ne participe en revanche qu'à quatre réunions au total.

Les représentants des collectivités, quant à eux, participent tous à environ deux-tiers des réunions.

#### **Au second mandat du CA (1974-1980)**

Le graphique de la **Figure 23** permet d'analyser le détail de la participation de chaque collège aux réunions (au nombre de trois ou quatre par an).



**Figure 24 – Membres de chaque collège classés en fonction du nombre de réunions du CA fréquentées lors du second mandat**

Les représentants des usagers sont les plus assidus, participant tous à au moins 15 des 23 réunions. Parmi eux, les deux représentants des industriels ne manquent respectivement qu'une et trois réunions.

La participation de l'administration baisse par rapport au premier mandat, même si la plupart de ses représentants participent à la majorité des réunions. Le président (préfet de la région parisienne) n'en manque aucune. Les représentants des ministères de l'industrie, de l'équipement et des finances n'en manquent qu'une ou deux chacun. Le ministère de l'aménagement du territoire, dont quatre représentants se succèdent en six ans, est le moins souvent représenté (sept réunions seulement).

Les représentants des collectivités, quant à eux, participent en moyenne à un peu plus de la moitié des réunions. Seulement l'un d'entre eux, Paul-Louis Tenaillon, est présent à presque toutes les réunions. L'un deux, le Sénateur Henry Terré, n'est absent qu'à une seule des dix premières réunions avant d'être atteint par la maladie. La participation du ministre Chamant à sept réunions seulement s'explique probablement par le grand nombre de mandats électifs qu'il cumule (député, président de conseil régional, président de conseil général et maire).

## **Annexe 3 – Quelques traits du fonctionnement des instances de bassin au premier mandat (1967-1974)**

Cette annexe rassemble quelques données concernant le fonctionnement des premières années du comité et de l'agence, qui m'ont paru intéressantes dans la mesure où elles ont finalement relativement peu changé au cours du temps.

### **Elaboration des premiers programmes d'intervention**

Les services techniques de l'agence réalisent en premier lieu un travail technique particulièrement minutieux. Un petit nombre de membres du comité de bassin, en réunions de commissions, évaluent les documents présentés par l'agence et proposent éventuellement des modifications, suivant un processus itératif. Finalement, le conseil d'administration et le comité de bassin se réunissent pour approuver, à l'unanimité ou presque, des propositions complexes déjà finalisées et négociées avec les principaux acteurs.

Ce mécanisme fonctionne dans la mesure où les membres participants aux commissions bénéficient de la confiance des autres membres du comité, c'est à dire que les intérêts de tous auront été pris en considération dans le document présenté au vote. Le premier directeur de l'agence M. Valiron expliquera ce mode de fonctionnement quinze ans plus tard.

Les votes ont toujours été acquis dans des conditions très bonnes.

Je mets un peu de côté l'administration qui votait comme on lui demandait de voter, une fois les arbitrages interministériels faits au niveau des pouvoirs publics. Il n'y avait pas de divergence entre les différentes administrations.

En mettant de côté cette partie là des votants qui étaient toujours dans le bon sens, on a eu des votes avec deux ou trois contre et deux ou trois abstentions sur une quarantaine de votes hors administration, de la catégorie usagers et élus. Ceci montrait qu'il y avait eu réellement et préalablement une discussion. On a mis en effet tout un système au point visant à présenter préalablement l'ensemble des propositions à des commissions, à des groupes de travail de telle façon qu'ils puissent les amender. Ainsi, ce qui arrivait au comité de bassin n'était pas simplement une proposition des « technocrates » mais avait déjà été vu par des commissions, des groupes de travail du comité de bassin [...].

Sous la forme d'une concertation permanente, les niveaux de redevances étaient pré-débatués, remodelés en fonction des remarques. Lorsqu'elles arrivaient au comité de bassin, beaucoup d'arbitrages s'étaient déjà produits. C'était déjà un compromis dans lequel il apparaissait qu'il restait un ou deux indécis, mais finalement qu'une nette majorité s'était dégagée. Donc, ce que l'on avait mis en place n'était peut-être pas l'optimum mais c'était quelque chose qui était acceptable par les uns et par les autres<sup>59</sup>.

Un épisode particulier permet d'approfondir la dynamique des relations entre les membres du comité, et également entre le comité et l'Etat.

---

<sup>59</sup> Cité dans LORIFERNE, 1987, pp. 137-138.

## L'Etat, les pêcheurs et les industriels

Les deux représentants titulaires des associations de pêche et pisciculture présentent un vœu *sur l'application effective de la loi sur l'eau du 16 décembre 1964* au comité de bassin du 22 juin 1970.

Ils y demandent notamment *que soit entreprise[...] une vaste campagne d'information et d'éducation auprès des municipalités, des industriels, commerçants et artisans, des agriculteurs [...] de manière que soit bien exposée et comprise la priorité à donner au problème de l'eau dans le cadre de la protection de la nature et de la sauvegarde de la santé humaine.*

Ils demandent également *que soit accélérée au maximum l'intervention de la totalité des décrets d'application prévus par la loi du 16 décembre 1964, avec une priorité toute spéciale [...] d'une réglementation de la mise en vente et de la diffusion des détergents et autres produits nocifs et dangereux, dont la mise en vigueur devrait être immédiate.*

Ils exigent enfin que l'Etat applique avec rigueur l'article 434-1 du code rural et sanctionne les usagers qui ne respectent pas les réglementations en vigueur en matière de lutte contre la pollution.

La motion est présentée par l'industriel Claude Schneider, en tant que rapporteur de la *commission administrative et des affaires générales* du comité de bassin. Celui-ci commence son intervention en soulignant la dynamique des relations entre les membres du comité.

Ce qui peut paraître insolite dans la motion de M. MAILLY et M. LEFORT, c'est qu'elle est présentée par un industriel et, ce qui est encore plus surprenant, sur la suggestion de M. MAILLY lui-même. Que de chemin parcouru depuis trois ans! Car s'il y avait au Comité de bassin deux catégories de représentants qui n'étaient pas faits pour s'entendre, c'étaient bien ceux des fédérations de pêche et de pisciculture d'une part, et de l'industrie, d'autre part.

Il qualifie le représentant des pêcheurs comme son « ennemi sympathique » et souligne leur travail commun lors de l'analyse du projet en commission.

Il me plaît de souligner qu'il a été lui-même un partenaire parfait lors de l'examen de la motion en commission, défendant son projet avec beaucoup de foi, mais avec non moins d'objectivité et de courtoisie, acceptant volontiers de le modifier chaque fois que lui étaient opposés des arguments valables.

Rapporteur habituel de la commission juridique – devenue la commission administrative et des affaires générales – il aurait alors été inélégant de ma part de me dérober pour la première fois. Une telle attitude n'aurait eu de justification que dans un attachement à une tradition surannée et elle aurait vraisemblablement été interprétée comme une opposition de tous les industriels, alors que, sur un point seulement, certains d'entre eux auraient peut être souhaité un texte encore plus nuancé que celui qui a été rédigé en commun.

C. Schneider, dans ses commentaires sur le vœu présenté par les pêcheurs, insiste sur la nécessité de voir la grande presse s'investir pour faire évoluer le comportement de la population. Lorsqu'il fait finalement allusion au paragraphe de la motion demandant une application plus rigoureuse de la réglementation, c'est pour transmettre à ses collègues industriels la vision qu'il a de l'agence.

Nous devons nous attacher à faire disparaître toutes les causes de malentendus et donner confiance à ceux qui hésitent encore à exposer leurs problèmes par crainte d'être lourdement sanctionnés. Il faut que ceux-ci comprennent que le rôle des agences est plus d'apporter des remèdes que de percevoir des redevances. C'est ainsi que nous parviendrons à réduire encore le nombre de ceux qui feignent d'ignorer ou sous-estiment sciemment les conséquences des pollutions dont ils sont la cause. Ceux-là seuls sont visés par le dernier paragraphe de la motion.

Le conseiller de direction de la compagnie de raffinage Shell-Berre conclue que la motion, même imparfaite, représente le meilleur consensus que la commission a pu élaborer entre des points de vue divergents. Il demande donc au CB de l'approuver, ce qui est fait à l'unanimité.

### **Recherche du consensus**

Lors du comité de bassin du 27 octobre 1971 doit être élu un nouveau membre du CA représentant les collectivités locales, suite au départ de Yves Breton. Le président Lalloy rappelle que le 11 juillet 1967, au moment de la désignation des représentants des collectivités locales au CA, il avait été décidé que les représentants des collectivités locales désigneraient *pour assurer la plus homogène et meilleure représentation géographique* :

- un représentant de l'amont, ce fut M. TERRE,
- un représentant de l'aval, ce fut M. GUERIN,
- un représentant des départements extérieurs de la Région Parisienne, ce fut M. VINCENT, Président du Syndicat des 141 communes ;
- un représentant de la Ville de Paris, ce fut M. BRETON.

Le Président exprime ensuite le souhait de voir se maintenir cette règle, non impérative, mais qui a donné de bons résultats.

Le président de la commission des finances du Conseil de Paris Lucien Joffre est candidat. Mais Pierre Dubois, sénateur et président du Conseil général de l'Oise considère que l'équilibre mentionné par le président n'est qu'imparfait car seules les grandes villes sont représentées. Il propose alors la candidature de Robert Soudan, *comme représentant qualifié des régions rurales*.

P.L. Tenaillon demande alors une suspension de séance de dix minutes pour permettre au collège des représentants des collectivités locales de se concerter. A la reprise de séance, R. Soudant retire sa candidature *pour tenir compte du vœu exprimé par le Président Lalloy, et vu l'importance des problèmes de l'eau dans la Ville de Paris et toute sa région, pour maintenir l'équilibre au sein du conseil d'administration*. Il exprime ensuite le vœu *qu'une réforme des textes permette d'adjoindre au conseil un représentant des collectivités rurales dont les problèmes de l'eau sont également importants et différents de ceux des grandes villes*.

Le président remercie le candidat *d'avoir renoncé à une victoire presque acquise par courtoisie et dans l'intérêt général bien compris*. Il se rallie au vœu tendant à modifier les textes pour que les collectivités rurales soient mieux représentées et s'adresse au directeur général des collectivités locales, représentant du ministre de l'intérieur, pour lui demander d'étudier une réforme dans ce sens.

Cet épisode illustre la recherche du consensus au sein du collège des collectivités locales. Il montre également que le poids politique des membres du CB permet d'envisager des solutions à ce genre de problème. Une demande exprimée par deux sénateurs, dont la mise en œuvre dépend du directeur général des collectivités locales du ministère de l'intérieur, personnellement présent à la réunion, a en effet de fortes chances d'être suivie d'effets. Le nombre de membres du CA sera augmenté quelques années plus tard, y permettant plus facilement la présence d'un représentant des communes rurales.

## **Solidarité entre les usagers**

Lors de la séance inaugurale du second comité de bassin le 10 juillet 1974, le ministre de l'environnement André Jarrot prononce le discours suivant :

Il y a sept ans, lors de la mise en place des premiers organismes de bassin, on pouvait s'interroger sur les chances de réussite d'institutions regroupant des personnes d'origine très variée. On pouvait aussi s'interroger sur cette zone de compétence, le bassin hydrographique, qui ne correspondait à aucune unité administrative existante, mais, très vite, au sein des Comités et des Conseils d'Administration des Agences de Bassin, la conscience de la solidarité qui unit tous les usagers de l'eau a conduit tous leurs participants à faire le point de leurs problèmes et à rechercher en commun des solutions. Le travail en commun sur des problèmes communs a contribué à créer une réelle amitié entre tous les participants; ainsi cette année, avec un Conseiller Général du Morvan, un industriel de Basse-Seine et un fonctionnaire parisien, il a beaucoup fait pour transmettre à tous les usagers du bassin la notion de solidarité qui les unit ; C'est bien la preuve que le cœur est bien plus efficace que la raison, même au pays de Descartes, et surtout s'il s'appuie sur elle.

[...] Les organismes de bassin [...] ont préparé deux programmes d'intervention et voté les redevances correspondantes. Et c'est là la grande originalité de ces institutions ; ce sont les mêmes personnes qui à la fois recommandent les aménagements nécessaires pour satisfaire leurs besoins et dégagent les moyens financiers qui permettront leur réalisation. Les redevances sont votées par les représentants des redevables. C'était là une expérience, c'est maintenant une réussite dans la décentralisation.

Au sein du comité de bassin cet idéal de solidarité entre les usagers est invoqué comme une référence commune qui anime les principaux acteurs de l'eau pendant les premières années de fonctionnement des instances de bassin.

## Annexe 4 – Eléments financiers complémentaires

### Evolution des budgets de l'agence

Les graphiques de la Figure 25 et de la Figure 26 constituent des représentations simplifiées des budgets annuels de l'agence de l'eau Seine-Normandie entre 1989 et 2010<sup>60</sup>. Contrairement aux autres graphiques présentés dans le présent rapport, les montants d'aides indiqués ici sont les montants effectivement versés par l'agence aux maîtres d'ouvrages, et non les montants des décisions d'aides.

Ils permettent de visualiser quelques éléments qui n'apparaissent pas dans les bilans des redevances et aides présentés dans la présente étude, comme la répartition entre aides et prêts ou avances, les frais de fonctionnement de l'agence et les retours des prêts.

Pour chaque année, la première colonne représente les recettes et la seconde les dépenses, les deux étant équilibrés par l'augmentation ou la diminution du fonds de roulement.

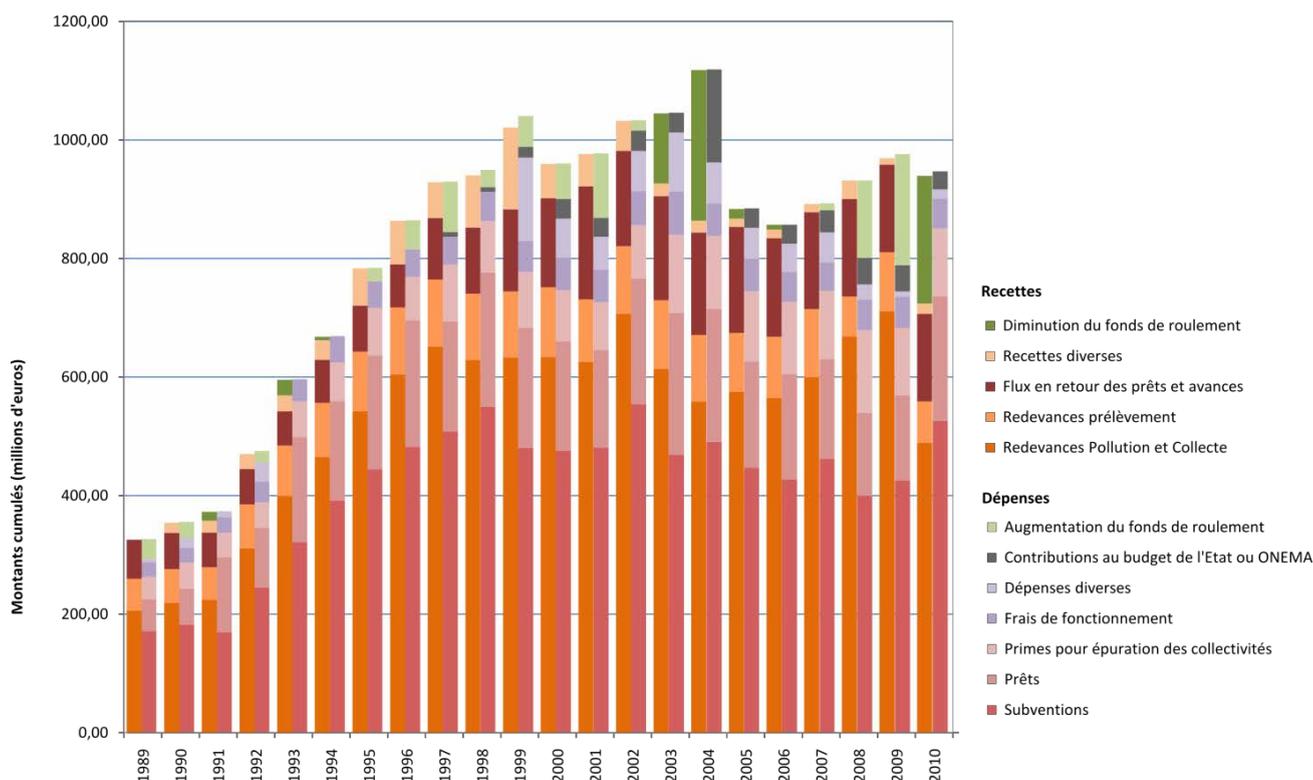
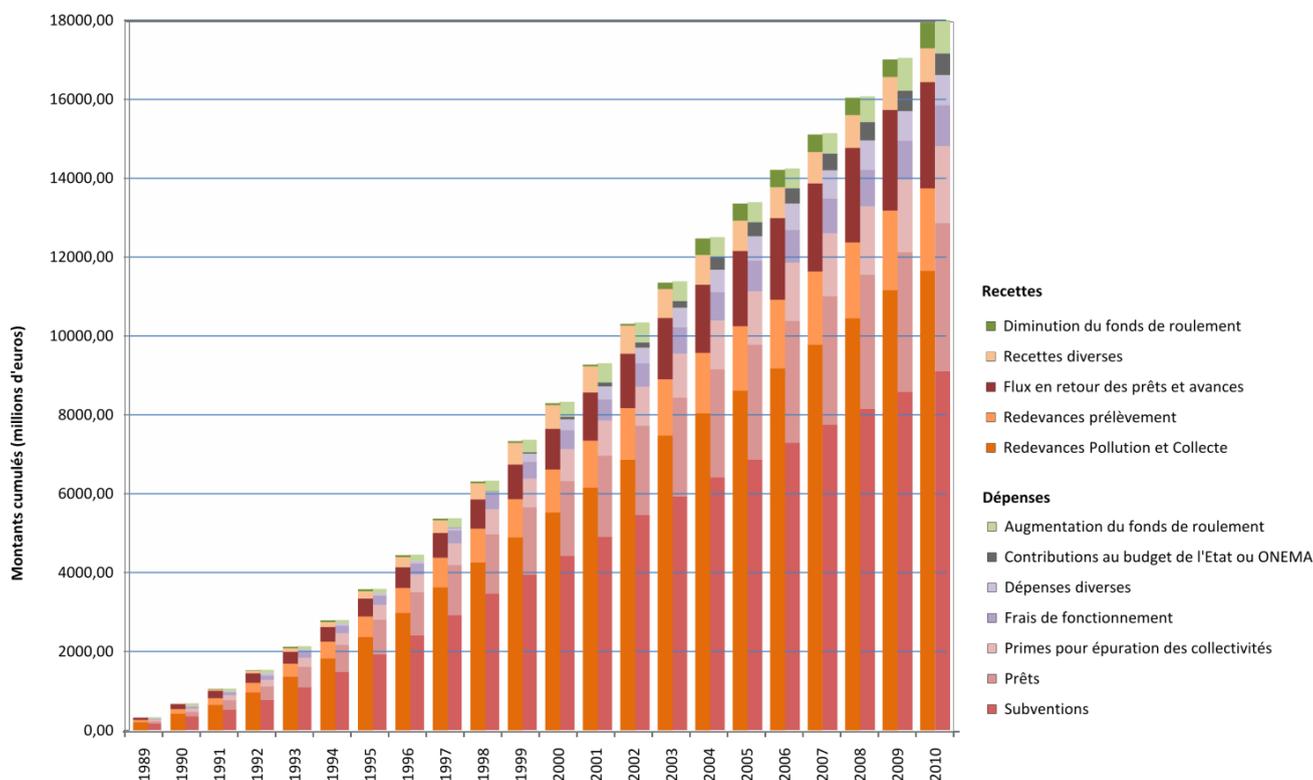


Figure 25 – Budgets annuels de l'agence de l'eau Seine-Normandie entre 1989 et 2010<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Je ne suis pas parvenu dans le temps imparti à cette étude de reconstituer les budgets antérieurs à 1989. Par ailleurs, les données figurant dans les rapports d'activité ne permettent pas de prolonger le graphique jusqu'en 2012.

<sup>61</sup> Afin de présenter un tableau homogène, j'ai provisoirement indiqué une répartition fictive entre subventions et prêts pour l'année 2008, ne disposant pas pour cette année précise de la proportion entre ces deux types d'aides.



**Figure 26 – Budgets annuels cumulés de l’agence de l’eau Seine-Normandie entre 1989 et 2010**

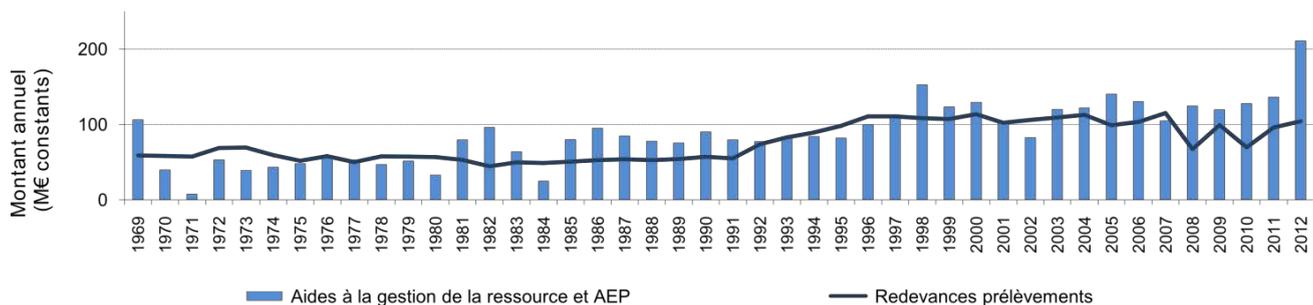
Comme pour les graphiques d’aides et redevances cumulés présentés en conclusion du rapport, il convient de lire ce graphique comme un indicateur des grandes tendances d’évolution des principaux postes budgétaires au cours de l’histoire, et non considérer les valeurs des montants cumulés en tant que tels.

Les graphiques permettent de confirmer l’observation déjà faite à partir des graphiques cumulés d’aides et de redevances : si on additionne les subventions et les prêts et avance, au total, l’agence a effectivement versé plus d’aides qu’elle n’a encaissé de redevances sur la période considérée, le flux de retour des prêts et avances étant plus important que les frais de fonctionnement et les contributions au budget de l’Etat.

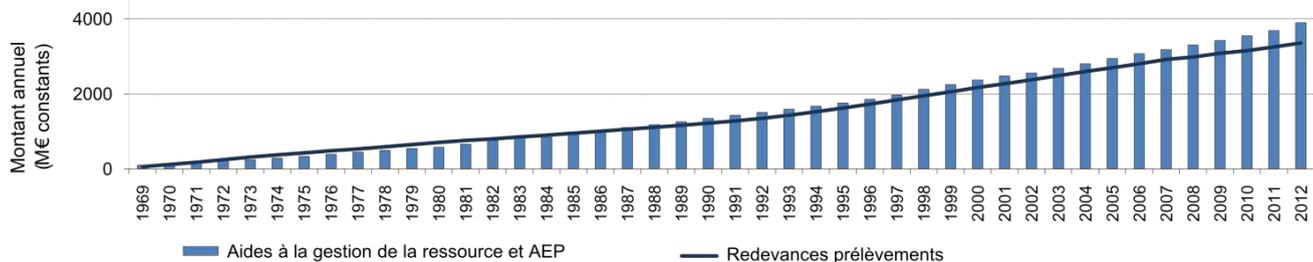
Ils permettent également de visualiser le montant relativement modeste des frais de fonctionnement de l’agence, ainsi que les transferts vers le budget de l’Etat, dont l’impact est faible à l’échelle de la période historique considérée, mais tend à augmenter rapidement pendant la période récente.

### **Redevances et aides pour la gestion de la ressource**

En complément des graphiques présentés dans ce rapport concernant la lutte contre la pollution, les graphiques de la Figure 27 et de la Figure 28 indiquent les montants financiers relatifs aux redevances prélèvement et aides à la gestion de la ressource, ce qui permet une vision complète de l’activité financière de l’agence.



**Figure 27 – Montants des aides à la gestion de la ressource et redevances prélèvements (1968-2012)**



**Figure 28 – Montants cumulés des aides à la gestion de la ressource et redevances prélèvements (1968-2012)**

Sur l'ensemble de l'histoire de l'agence, les montants des aides (subventions et prêts additionnés) sont légèrement supérieurs aux montants des redevances, avec de fortes fluctuations selon les périodes.

## Annexe 5 – Bibliographie sommaire

AGUIAR JÚNIOR, Silvestre Rabello de. **Análise de gestão: política da água e sustentabilidade**. Thèse de doctorat. Université de Brasília (Brésil), Centro de desenvolvimento Sustentável, 2011.

ANTOINE, Jacques; PERRIN, Hubert; SALOMON, Michel. **Etude sur la perception du système des Agences de l'Eau**. Paris : GM2 Conseil et Agence de l'eau Seine-Normandie, 1996.

BARRAQUE, Bernard (dir.). **Les politiques de l'Eau en Europe**. Paris : la Découverte, 1995.

BARRAQUE, Bernard. **Les agences de l'eau et la question du patrimoine commun**. Contribution à l'évaluation des agences de l'eau par le Commissariat Général au Plan, 1997.

BARRAQUE, Bernard. **Subsidiarité et politique de l'eau / Subsidiarität und Wasserpolitik**. In Faure, Alain (dir.) Territoires et Subsidiarité, l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé, L'Harmattan, Paris, 1997, pp 165-201.

BARRAQUE, Bernard. **Le ministère de l'environnement et les agences de l'eau**. In : LASCOUMES, Pierre (dir.). *Instituer l'environnement : 25 ans d'administration de l'environnement*. Paris : L'Harmattan, 1999. PP103-127.

BARRAQUE, Bernard. **La politique de l'eau, le libéralisme étatique et la subsidiarité**. In : Coutard, O (dir.). *Le bricolage organisationnel, , crise des cadres hiérarchiques et innovations dans la gestion des entreprises et des territoires*, Elsevier, Paris, coll. Acteurs, Sociétés, Techniques, 2001, pp 69-84.

BARRAQUE, Bernard. **Eau (et gaz) à tous les étages : comment les Européens l'ont eue, et comment le Tiers Monde pourrait l'avoir ?** Présentation au séminaire de l'IDDRI « Accès aux services essentiels dans les PED ». Paris, 14 janvier 2005.

BARRAQUE, Bernard. **Les Agences de l'eau et le contexte de la régionalisation**. In: *Responsabilité & Environnement* n° 46, Avril 2007.

BOULEAU, Gabrielle. **La gestion française des rivières et ses indicateurs à l'épreuve de la directive cadre : analyse néo-institutionnelle de l'évaluation des cours d'eau en France**. Thèse en Sciences de l'environnement. Paris : AgroParisTech, 2007. 457p.

BOULEAU, Gabrielle. **La contribution des pêcheurs à la loi sur l'eau de 1964**. *Économie rurale* [En ligne], n°309, Janvier-février 2009.

CESARI, Stéphane. **Naissance de la loi sur l'eau de 1964. Fonctionnaires et parlementaires dans l'étape préalable à l'organisation d'un secteur**. Mémoire présenté au séminaire "Etat providence, Etat social". Institut d'études politiques de Grenoble, Université Pierre Mendès France, 1993.

COMMISSARIAT GENERAL AU PLAN. **Évaluation du dispositif des Agences de l'Eau**. Paris : La documentation française, 1997.

CONSEIL D'ETAT . **L'eau et son droit**. Rapport public 2010 n° 2, Etudes et documents n°61, juin 2010.

FLORY, Jean-Claude. **Les redevances des agences de l'eau : Enjeux, objectifs et propositions d'évolution dans la perspective de la réforme de la politique de l'eau**. Rapport au Premier Ministre et à la Ministre de l'Écologie et du Développement Durable. Octobre 2003.

KACZMAREK, Bernard. **Un nouveau rôle pour les agences de l'eau ? : Essai pour une politique franco-européenne de l'eau**. Ed Johanet, 2006.

NARCY, Jean-Baptiste (2004). **Pour une gestion spatiale de l'eau: comment sortir du tuyau ?** Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes Peter Lang, 2004.

NARCY, Jean-Baptiste. **Regards des sciences sociales sur la mise en œuvre des politiques de l'eau**. Paris : ONEMA, 2014.

NARCY, Jean-Baptiste ; CHEVILLOTTE, Gaëlle ; POUX, Xavier. **Le « système agence » en Seine-Normandie et ses enjeux : un éclairage rétrospectif**. Elaboration et animation d'une démarche prospective de réflexion à l'horizon 2027 au service du 10<sup>ème</sup> programme de l'agence Seine-Normandie. Document préparatoire à l'atelier du 17 mai 2010. AESN, AScA.

NICOLAZO, Jean-Loïc; REDAUD, Jean-Luc. **Les agences de l'eau - Quarante ans de politique de l'eau**. Paris : Editions Johanet, 2007.

LORIFERNE, Hubert (coord.). **40 ans de politique de l'eau en France**. Paris, Economica, 1987.

ROCARD, Michel. **Rapport de Synthèse n°77 081 de M. Rocard, inspecteur des finances, sur les Agences de Bassin**. Inspection générale des finances, 1977.

ROCARD, Michel. **Si ça vous amuse... Chronique de mes faits et méfaits**. Paris : Flammarion, 2010.

SCHMITZ-DERKENNE, Chantal. **Les Agences de l'Eau au concret, à travers l'étude de trois agences (Adour Garonne, Rhin-Meuse et Seine Normandie)**. Paris : centre d'analyse, de formation et d'intervention, 1997.

TÉNIÈRE-BUCHOT, Pierre-Frédéric. Viewpoint - Happy like a clam in French water. **Water Alternatives** 6(2), 2013, p. 218-238.

VALIRON, François (Dir.). **Le rôle des agences financières de bassin : documents de la formation continue de l'école nationale des ponts et chaussées**. Paris : Association Amicale des Ingénieurs Anciens Elèves de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, novembre 1977.