Document generated on 07/18/2025 8:09 p.m.

Cahiers de géographie du Québec

# La réorganisation économique et régionale de la gestion des eaux en France

Peter Harrison and W. R. Derrick Sewel

Volume 20, Number 49, 1976

URI: https://id.erudit.org/iderudit/021312ar
DOI: https://doi.org/10.7202/021312ar

See table of contents

Publisher(s)

Département de géographie de l'Université Laval

ISSN

0007-9766 (print)
1708-8968 (digital)

Explore this journal

Cite this note

Harrison, P. & Sewel, W. R. D. (1976). La réorganisation économique et régionale de la gestion des eaux en France. *Cahiers de géographie du Québec*, *20*(49), 127–141. https://doi.org/10.7202/021312ar

Article abstract

In 1964 France introduced a series of major changes in its management of water resources which can be of interest to other countries, provinces, or regions which are contemplating a similar reorganization. Traditional institutional arrangements in French water management are presented in this article and are followed by a discussion of the landmark "Water Law" of 1964. Two themes are chosen out of the many possible : (a) the consideration of water as an economic good and the resulting System of "payments" and (b) the regionalisation of the management System under the auspices of "Agences Financières de Bassin". The final section of the article presents several criticisms of the reorganization which has taken place and proposes a series of prognostications concerning future institutional evolution.

Tous droits réservés © Cahiers de géographie du Québec, 1976

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

CAHIERS DE GÉOGRAPHIE DE QUÉBEC,
Vol. 20, No 49, avril 1976, 127-141

# LA RÉORGANISATION ÉCONOMIQUE ET RÉGIONALE DE LA GESTION DES EAUX EN FRANCE

*par*

**Peter HARRISON**

*Département de géographie et d'aménagement régional, université d'Ottawa*

*et*

**W.R. Derrick SEWELL**

*Département de géographie, université de Victoria*

## INTRODUCTION

Au cours des années cinquante, plusieurs pays ont considéré avec inquiétude les problèmes grandissants de la diminution de leurs ressources en eau. Afin d'éviter des crises futures, par la disparition physique de ces ressources ou par une diminution de leur qualité à cause de la pollution, quelques pays ont introduit des réformes institutionnelles très importantes.

La France partageait ces soucis avec d'autres pays, comme l'Allemagne et le Royaume-Uni, et fut parmi les premiers à organiser un nouveau système de gestion de ses ressources en eau. La base de la nouvelle approche était « la loi de 1964 »,[1] qui introduisait des innovations très importantes non seulement pour la France mais aussi pour d'autres pays et régions intéressés par les problèmes de la gestion des eaux. Pour la première fois l'eau était considérée officiellement comme un bien économique, et on introduisit un système de redevances afin de refléter ce fait. Ces redevances sur les prélèvements et la pollution sont les outils fondamentaux dans la gestion soit de la *quantité* soit de la *qualité* des eaux. Pour appliquer ce système quasi-économique de gestion, la France fut divisée en six régions hydrographiques, chacune dirigée par une « Agence Financière de Bassin » autonome.

Ces deux points — l'eau comme bien économique et la gestion des eaux par bassin — semblent être des approches institutionnelles qui auront un très grand effet sur la structure spatiale de l'utilisation des ressources en France. L'objectif de cet article est de présenter les éléments de base de ces approches et de les examiner dans le cadre de l'économie spatiale de la France *. La première section est une analyse de la gestion des eaux en France *avant 1964.* Ceci est nécessaire afin de comprendre le contexte de la loi de 1964, les changements depuis cette date, et le rôle des agences

---

[1] Loi No 64-1245 du 16 décembre 1964 intitulée « Loi relative au régime et répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution ».

* Cette recherche fait partie d'une étude comparative de plusieurs pays et est subventionnée par le Conseil des Arts du Canada

financières de bassin, qui est présenté dans les section suivantes. Une question souvent posée dans la discussion est la suivante : étant donné le « seuil » institutionnel de 1964, quelles sont les conditions qui font se modifier les institutions de gestion ? Les dernières sections de cet article cherchent à répondre à cette question.

## LA GESTION DES EAUX EN FRANCE AVANT 1964

La loi de 1964 avait ses racines et son origine dans l'incapacité des institutions traditionnelles à améliorer la quantité et la qualité des eaux, dans le cadre d'une économie industrialisée. On cherchait un système de gestion *qui ne remplacerait pas* ces institutions, mais *qui les complèterait.* Ceci signifie que les institutions traditionnelles restent toujours importantes puisque la loi de 1964 ne fait que les développer.

Les droits d'utilisation et les obligations des utilisateurs des eaux en France sont précisés dans plusieurs codes juridiques. L'État, en tant que « personne morale » peut imposer des amendes pour des infractions à la législation. Dans le domaine des eaux, ceci est appelé le pouvoir de la « police des eaux ». La délimitation de ces pouvoirs se fait selon la tradition des droits de riverains [2], ayant pour origine la jurisprudence romaine, et qui est précisée dans les codes suivants :

(a) *Le Code Rural* : qui définit les cours d'eau non domaniaux [3] ;

(b) *Le Code du Domaine Public Fluvial* : qui définit le rôle des entités publiques, dans le contrôle des cours d'eau non-domaniaux [4] ;

(c) *Le Code de la Santé Publique* : qui explique les conditions sanitaires acceptables ainsi que les conditions d'approvisionnement d'eau potable [5] ;

(d) *Le Code de l'Administration Communale* : qui définit l'autorité des collectivités locales dans l'approvisionnement d'eau potable [6] ,

(e) *Le Code du Domaine de l'État* [7] ;

(f) *Le Code Pénal* : qui définit le rôle de l'Administration comme dispensateur d'amendes pour les infractions au *Code Civil* ou envers les décrets juridiques de l'Administration [8].

---

2 Pour une discussion de ces droits voir : TECLAFF, L.A. (1972) What You've Always Wanted to know About Riparian Rights but Were Afraid to Ask. *Journal of Natural Resources,* 12 : 30-55.

3 *Code Rural,* articles 97 à 138-1, 151, 241, 434, 434-1.

4 *Code du Domaine Public Fluvial et de la Navigation Intérieure,* articles 1 à 77.

5 *Code de la Santé Publique,* articles L. 1, L. 2, L. 19 à L. 25-1, L. 33 à L. 35-9, L. 46 à L. 48.

6 *Code de l'Administration Communale,* articles 185, 407 et 412.

7 *Code du Domaine de l'État,* article L. 34.

8 *Code Pénal,* Articles R. 26, R. 29, R. 38 à R. 41.

De plus, il y a une série de lois, décrets et circulaires qui précisent l'interprétation actuelle de ces codes [9].

Du point de vue de cet article-ci, les détails de chaque *Code* ne sont pas importants [10]. Ce qui est important est la distinction qui est faite entre :

(a) les cours d'eau non-domaniaux et
(b) les cours d'eau domaniaux.

Les premiers, les cours d'eau non-domaniaux, sont en général les rivières et lacs qui ne sont pas navigables. Chaque propriétaire riverain doit respecter les droits des autres propriétaires du point de vue de la quantité et de la qualité des eaux et il ne peut contrôler les eaux qu'avec la permission de l'Administration (Préfet du département ou Conseil d'État). Un élément important des provisions du *Code Rural,* à cet égard, est que toute personne qui empoisonne ou qui tue des poissons par ses actions personnelles peut être punie. Ceci est la raison pour laquelle, en France, les pêcheurs sportifs ont joué un rôle très important dans la gestion des eaux [11].

Les cours d'eau domaniaux sont généralement ceux qui sont navigables. Le Ministre des Travaux Publics et le Ministre des Transports sont chargés de la définition de ces cours d'eau, après consultations avec le Ministre des Finances. Les droits de propriétaire du lit de ces cours d'eau appartiennent à l'État et l'accès à ces eaux est strictement contrôlé. Il est défendu de détériorer ces eaux par des activités aquatiques ou terrestres, et, en principe la pollution des eaux n'existerait pas. Il semble que l'État, qui a seul le droit de construire ici, devrait assurer le contrôle de quantité (barrages, digues, etc . . .) et de qualité (stations d'épuration). Malheureusement, la forte croissance industrielle, le long des cours d'eau, a contribué à un problème de pollution très important.

De façon générale, pour répondre à ce problème, les *Codes* furent augmentés par la loi du 19 décembre 1917 [12]. Cette loi défendait aux industries de rejeter des matières toxiques dans les cours d'eau et établissait un inspectorat pour appliquer la loi. Trois catégories d'industries furent définies et la localisation de ces industries dans des zones peuplées devrait être strictement contrôlée. Les industries nocives étaient forcées de se localiser à l'extérieur des villes [13].

L'existence de régimes différents pour les cours d'eau, ainsi que la loi de 1917, peuvent expliquer le développement spatial de plusieurs régions

---

9 Voir : Journal Officiel de la République Française, *Régime de L'eau,* (Paris : 1970, publication No 1327).

10 Pour une discussion juridique voir DESPAX, M. (1968) *La Pollution des Eaux et ses Problèmes Juridiques.* Paris, Librairies Techniques. Voir surtout le chapitre premier « La Prévention Classique », p. 33.

11 *Ibid.* pp. 112-121.

12 La loi du 19 décembre 1917 (sur les « Établissements dangereux, incommodes ou insalubres ». Modifiée par le décret du 1er avril 1964.

13 ROSSILLION, P. (1964) La réglementation des Établissements dangereux, incommodes ou insalubres. *Actualité Juridique,* I : 739.

de la France. Sur les rives des grands fleuves et des rivières navigables, se forme un paysage totalement différent de celui des cours d'eau non-domaniaux. Ces derniers ne sont pas industrialisés et forment un élément important, dans la protection actuelle de la nature. De plus, les industries nocives étant forcées de se localiser en dehors des zones peuplées, il y a une tendance à avoir des industries lourdes loin des villes. Ces pressions différentes existent toujours à l'heure actuelle.

Le problème, de notre point de vue, est qu'en dépit de toutes ces précautions, la gestion de la quantité et de la qualité des eaux restait vague et inefficace. La Commission Chéret fut formée pour résoudre cette question, et le résultat fut la loi de 1964, dont on a parlé ci-dessus [14]. L'objectif était de créer, alors, un système de gestion qui tiendrait compte de la disparité des ressources en eau entre les différentes régions de France et qui inclurait les utilisateurs dans le processus de prise de décisions politiques.

## LA LOI DE 1964

La loi du 16 décembre 1964 introduisait plusieurs changements d'ordre législatif dans la politique des eaux [15]. Un de ces changements était l'addition d'une définition des *cours d'eau mixtes.* Ceci étendait le contrôle de l'État sur les cours d'eau dont le niveau d'eau varie selon la saison. De plus, les eaux souterraines passaient sous le contrôle de l'État, alors qu'auparavant elles n'en subissaient aucun.

Ces changements sont très importants mais leur effet spatial ne pourra se voir qu'après plusieurs années. La partie de la loi qui avait un effet spatial direct, était la création des « Agences Financières de Bassin ». Dans l'arrêté qui suivit la loi de 1964, la France était découpée en six « bassins hydrographiques » (figure 1) [16]. En réalité, ces bassins suivent les frontières des communes et tiennent compte de la définition des départements. Chaque bassin est dirigé par une agence financière de bassin qui est définie comme agence semi-autonome. L'objectif de l'agence est d'être le percepteur des redevances (prélèvements et pollution) définies selon la loi et d'utiliser cet argent *directement* pour le contrôle de la quantité et qualité des eaux. Ceci veut dire que l'*existence des agences ainsi que des redevances est une acceptation officielle de l'eau comme bien économique.*

L'autonomie des agences financières de bassin est un grand changement dans la structure administrative centralisatrice de la France. Pour évaluer ce changement, il faut décrire brièvement la situation actuelle des institutions françaises qui s'occupent de l'eau.

## LA GESTION DES EAUX : LES INSTITUTIONS

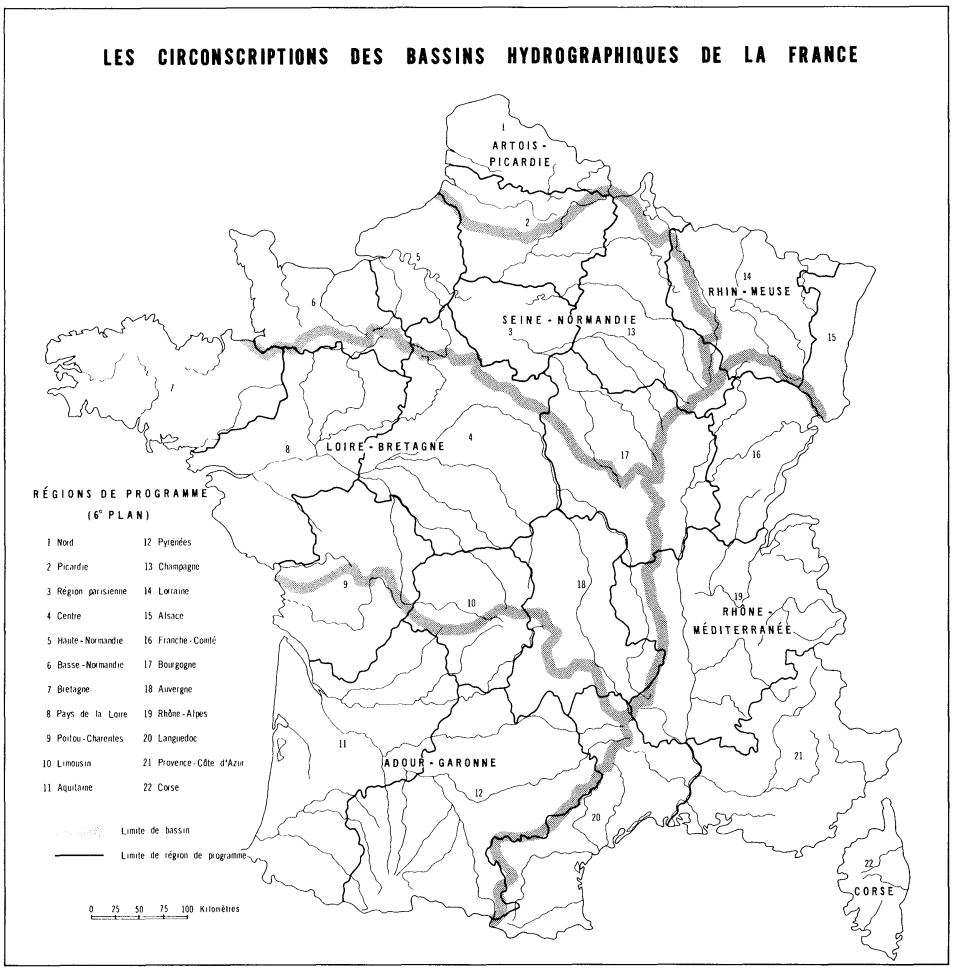
Au niveau national, six principaux Ministères s'occupent *directement* des problèmes de l'eau : Intérieur, Finances, Agriculture, Industrie, Équipe-

14 CHÉRET, J. (1967) *L'eau.* Paris, Éditions du Seuil.

15 *Ibid.* p. 112.

16 Arrêté du 14 septembre 1966 et décret No 66-700 de la même date.

**Figure 1**

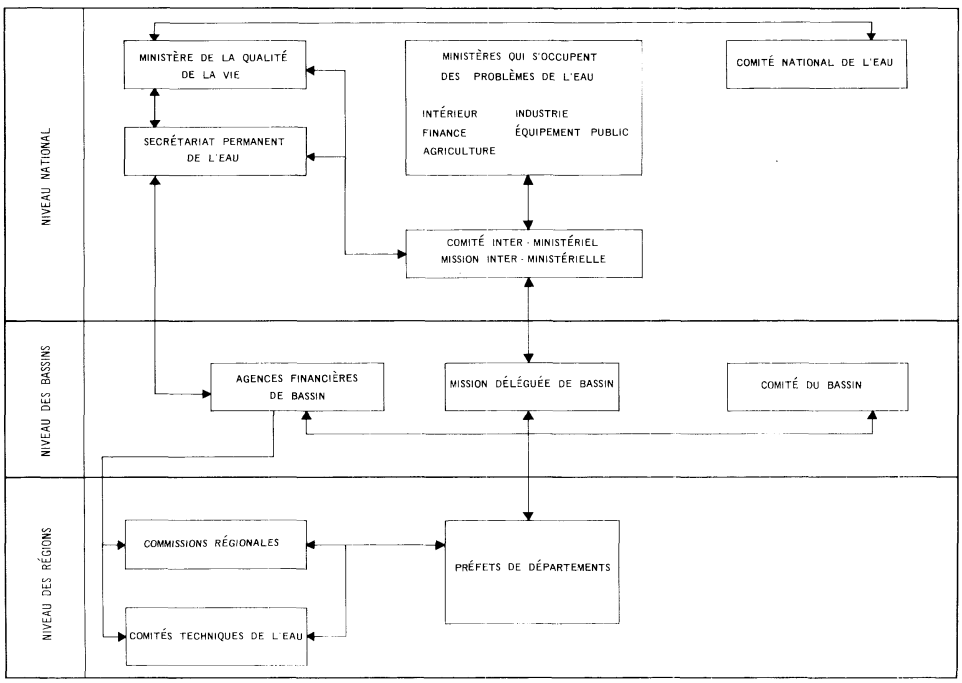



ment et Santé Publique (figure 2). La coordination du fonctionnement de ces Ministères dans le domaine de l'eau est assurée par la *Mission Interministérielle de l'Eau* sous la direction du Ministre chargé de la Qualité de la Vie. [17]. Cette mission définit les politiques et options, à présenter au Premier Ministre, en collaboration avec *le Comité National de l'Eau.* Ce dernier comité, créé par la loi de 1964, est formé de représentants du gouvernement, des collectivités locales, et des utilisateurs (industriels, agriculteurs, etc.). Le résultat de la collaboration entre la Mission Interministérielle et le Comité National de l'Eau est d'ordre général et national plutôt que spécifique et régional.

[17] Autrefois Le Ministère de l'Environnement. Les Ministères du Plan, Transport, et Tourisme ont aussi des compétences dans ce domaine.

**Figure 2**

ORGANIGRAMME DE LA STRUCTURE DES INSTITUTIONS QUI ONT UN RÔLE DANS LA GESTION DES EAUX EN FRANCE




La section du Ministère de la Qualité de la Vie qui s'occupe de la liaison avec les bassins, s'appelle le *Secrétariat Permanent de l'Eau (SPE).* Ce secrétariat a été formé en 1961 et selon la loi de 1964, était titulaire des Agences Financières de Bassin [18]. Ces dernières étaient organisées en 1969, et en 1971, le SPE était déplacé du Ministère à l'Aménagement du Territoire et du Plan au Ministère de l'Environnement (Qualité de la Vie). Le secrétariat continue son rôle d'agent de liaison.

Au niveau du bassin, les institutions ressemblent à celles du niveau national. Il s'agit donc d'une *Mission déléguée de Bassin* qui est constituée des représentants des Ministères nationaux. L'institution équivalente au Comité National de l'Eau s'appelle le *Comité de Bassin* et se compose des représentants élus par les groupes d'utilisateurs (collectivités locales, industries, etc.). Le nombre de représentants est défini par le Premier Ministre, et par exemple, le Comité de Bassin Seine-Normandie, se compose de 63 membres. À cause de sa nature élective, ce Comité est fréquemment appelé « Le Parlement de l'Eau » [19]. Son rôle est consultatif, surtout sur la définition des taux de redevances. De plus, il recommande certains critères à utiliser lors des déboursements des fonds collectés par l'agence.

18 Autrefois le Secrétariat Permanent pour l'Étude des Problèmes de l'Eau (SPEPE).

19 Loi 64-1245, article B. Décret No. 66-699 du 14 septembre 1966, articles 1 et 2.

Les départements jouent un rôle administratif très important. Le Préfet du département est le représentant de l'État dans les régions, et, au point de vue de l'eau, il est titulaire de plusieurs pouvoirs définis dans les codes judiciaires. La liaison entre le Préfet et le nouveau système de gestion des eaux est assurée par le *Comité Technique de l'Eau* qui agit directement avec les agences financières de bassin [20]. Il est intéressant de voir que l'existence continue de ce comité est une reconnaissance du fait que la définition des bassins « hydrographiques » ne reflète pas nécessairement les pressions économiques ou urbaines qui ne suivent pas les définitions physiques. Il est possible que, dans un avenir proche, ce comité puisse jouer un rôle très important de définition d'objectifs régionaux [21].

Il serait vrai de dire qu'en dépit de tous ces comités et missions, le point de contact entre les politiques et la pratique est l'agence financière de bassin. Un *Conseil d'Administration* assure le bon fonctionnement de chaque agence [22], mais ce sont le directeur de l'agence et son équipe professionnelle qui gèrent véritablement l'agence [23]. L'organigramme des organismes discuté ci-dessus est le même pour chaque agence, mais les problèmes, priorités, et objectifs, ainsi que les réponses possibles, sont extrêmement variables selon les endroits. C'est donc au niveau de l'agence que la flexibilité spatiale existe et que les variations de gestion se produisent presque automatiquement.

## LE FONCTIONNEMENT DES AGENCES FINANCIÈRES DE BASSIN

La figure 1 montre l'étendue de chaque agence financière de bassin. Celle de Loire-Bretagne est une vaste région agricole où les problèmes d'industrialisation, tels que ceux que l'on connaît dans le Nord, n'existent pas. Le territoire de l'agence Adour-Garonne est aussi agricole, mais, de temps en temps, subit des problèmes de sécheresse. L'agence Rhône-Méditerranée-Corse se compose de plusieurs régions climatiques, d'une côte très fréquentée en saison, des zones industrielles de Marseille et Lyon, et de l'île de la Corse. L'agence Rhin-Meuse est le centre de nombreuses industries lourdes et polluantes (sidérurgie) et est liée au problème européen de l'eau : le Rhin. L'Artois-Picardie fait face aux mêmes problèmes internationaux mais en a un de plus — un manque quasi-total d'eaux superficielles —. La surexploitation et la pollution des nappes souterraines est le problème majeur en Artois-Picardie [24].

---

20 Décret du 21 octobre 1965.

21 Ce point de vue est un pronostic fait par les auteurs et ne reflète pas la politique actuelle.

22 Décret No. 66-699 du 14 septembre 1966, article 6.

23 C'est pour cette raison que les perceptions et les attitudes des directeurs peuvent jouer un rôle très important dans l'évolution des institutions de gestion.

24 Les détails des différences géographiques de chaque bassin sont présentés dans les *Livres Blancs* qu'elles ont publié (Paris : La Documentation Française).

En montrant des différences évidentes entre les bassins hydrographiques, on est vite arrivé à la conclusion que ces différences peuvent se retrouver à l'échelon local dans un bassin. Ce fait peut pousser les agences vers une régionalisation de leur bassin, afin de tenir compte des problèmes locaux [25]. Les six bassins ne sont pas des espaces homogènes.

L'agence peut, de sa propre initiative, emprunter, prêter, dépenser et disposer, en général, de fonds importants. À part les prêts donnés au commencement par le gouvernement national, les agences s'autofinancent. Elles collectent les redevances de prélèvement et de pollution et, après avoir retiré les fonds de fonctionnement, le reste est dépensé sur des travaux d'amélioration. C'est un circuit financier fermé : les redevances ne vont pas à la trésorerie nationale et cette dernière n'aide pas les agences. Le principe voulant que le pollueur/utilisateur payera est la base de ce système [26].

Les niveaux de qualité désirés sont précisés au niveau national, pour chaque activité commerciale, industrielle ou domestique. Des formules précises existent pour chaque branche de l'industrie et elles sont définies selon les technologies existantes. « L'assiette de redevance » se compose de ces critères, mais l'agence elle-même a la tâche de décider *le taux* des redevances — ceci veut dire que le montant que chaque activité payera est déterminé par unité de matières oxydables ou de sels en suspension. Chaque activité commerciale paie une redevance selon sa production totale, la capacité du système de rivières, dans lequel les effluents sont rejetés, et selon ses propres efforts d'épuration [27]. On déduit une prime d'épuration de la redevance si l'industrie installe des moyens d'épuration ; cette déduction est considérée comme une « stimulation ».

Le paiement des redevances est quasi-automatique, mais si l'industriel n'est pas d'accord avec la formule générale qu'on lui applique, il peut demander une analyse de son cas personnel. Si, selon les résultats, sa pollution est inférieure à celle prévue dans le formulaire, c'est l'agence qui paye les frais d'analyse, sinon c'est l'industriel.

Pour les collectivités locales, il existe un autre système de redevances de pollution. Jusqu'en janvier 1976, on donnait à chaque commune un nombre de population avec une équivalence qui tenait compte des visiteurs.

---

25 Les Agences Adour-Garonne et Seine-Normandie ont déjà mis en marche un système de gestion régionalisé. Ceci reflète l'idée que le public n'a pas suffisamment accès aux Agences ni de participation dans les décisions de l'Agence. À ce sujet, voir : TENIÈRE-BUCHOT, P.F. (1976) The Role of the Public in Water Management Decisions in France, *Natural Resources Journal*, (à paraître).

26 Ce point peut être rattaché à la forte impression produite par le livre de KNEESE, A.V. (1967) *Économie et Gestion de la Qualité des Eaux*. Paris, Dunod.

*Redevances de Pollution*

27 Du fait qu'il était absolument défendu d'introduire des matières toxiques dans l'eau, il était impossible pour l'État, d'admettre que ces effluents existent. Jusqu'en 1976, il n'y avait pas de redevance sur le rejet de matières toxiques — Imposer une redevance serait une admission de son existence. Or, depuis 1976, ces matières sont appelées « matières inhibitrices » et le problème sémantique est résolu.

Un coefficient était appliqué ensuite à cette population et on obtenait ainsi une « redevance per capita ». Plusieurs communes ont refusé de payer et l'Association des Maires a obtenu un changement profond dans le système. Dès janvier 1976, la redevance de pollution sera payée selon la *quantité d'eau* consommée et attribuée aux fournisseurs d'eau [28].

À cause du problème de l'identification des sources de pollution, l'agriculture est exempte des redevances de pollution. Il est possible que, dans un avenir proche, on impose un système de cœfficients de paiements.

La complexité des formules utilisées pour calculer les redevances de pollution rend très difficile une analyse des paiements. Plusieurs agences ont commencé un système de « zones d'action renforcée » (ZAR) dans leur bassin et ceci complique encore plus la situation [29]. La colonne I du tableau 1 présente une estimation du montant des redevances entre 1972 et 1976 (Période du VIe Plan) [30]. Il est à remarquer que les 607 millions de francs payés en Seine-Normandie représentent presque 50% du total pour la France. Les redevances payées à l'agence Rhône-Méditerranée-Corse équivalent à un autre 25%.

*Redevances sur les Prélèvements*

Les redevances sur les prélèvements ne varient pas selon les procédés de production, mais plutôt selon la source des eaux utilisées et la saison. La distinction est faite entre « la consommation » de l'eau (par exemple, l'irrigation) et la simple « utilisation », et plusieurs agences imposent des redevances moins élevées si l'eau est restituée après utilisation.

Les retours totaux des redevances sur les prélèvements sont présentés dans la deuxième colonne du tableau 1. On doit noter que le montant total des redevances sur les prélèvements est beaucoup moins élevé que le montant des redevances sur le déversement de matières polluantes. De plus, c'est un fait que les deux ensembles sont à la base de l'action concertée de chaque agence, et des agences pauvres. Ces dernières (par exemple, Loire-Bretagne) ont une vaste superficie à surveiller, mais des revenus moins élevés. Il est ironique de constater que l'intérêt d'une agence consiste à avoir beaucoup d'activités polluantes !

---

28 Ceci veut dire que les consommateurs urbains ne vont pas payer *directement* pour leur pollution et le principe « le pollueur paie » n'est plus exactement appliqué.

29 Voir : Ministère de la Qualité de la Vie (Ministère de l'Environnement) (1973) *L'orientation et la mise en oeuvre de la politique de l'eau en France.* Paris ; La Documentation Française. Voir surtout p. 73 et p. 78.

30 Source des tableaux : Commissariat Général du Plan. (1971) *Rapport de la commission : Eau.* Paris, La Documentation Française. Ce rapport fut préparé par une des commissions du VIe Plan. Pour une discussion générale du VIe Plan, voir : LAJUGIE, J. (1971) La politique de développement régional et d'aménagement du territoire dans le VIe Plan. *Revue Économique du Sud-Ouest,* 2 : 179-202. Autre source : Ministère de la Qualité de la Vie, *op. cit.*

**Tableau 1**

***Produit des redevances pendant la période du VIème Plan (1972-1976)***

| *Agences* | *I Redevances sur la pollution déversée (millions de francs)* | *II Redevances sur les prélèvements (millions de francs)* | *III TOTAL (millions de francs)* |
|---|---|---|---|
| Adour-Garonne ..... | 103,0 | 27,0 | 130,0 |
| Artois-Picardie ..... | 116,5 | 96,6 | 213,1 |
| Loire-Bretagne ..... | 162,8 | 36,0* | 198,8 |
| Rhin-Meuse ..... | 139,0 | 35,2 | 174,2 |
| Rhône-Méditerranée-Corse ..... | 330,6+ | 70,9 | 401,5 |
| Seine-Normandie ..... | 607,0** | 416,0** | 1 023,0 |
| TOTAL | 1 458,9 | 681,7 | 2 140,6 |

* 1971-1975
\+ 1973-1977
** 1971-1976

*Déboursements des Revenus*

Entre 1971 et 1976, les agences auront reçu plus de deux milliards de francs. La plus grande partie de cet argent est utilisée pour le financement des ouvrages de développement des ressources en eau et pour l'amélioration de la qualité des eaux. Les dépenses prévues pour ces deux objectifs pendant la période du VIe Plan, sont présentées dans le tableau 2. La participation financière des agences dans les travaux est extrêmement variable, et peut prendre la forme de subvention ou de prêt [31]. Encore une fois, il y a une forte différence entre l'agence Seine-Normandie et le reste de la France. C'est un déséquilibre qui reflète directement la structure spatiale de l'économie française.

Les industries qui veulent réduire leur pollution (et leur redevances) peuvent demander l'aide financière du gouvernement. Récemment, quelques branches ont signé des « contrats de branche » très spécifiques avec le gouvernement central. Ces contrats ont comme objectif la diminution presque immédiate de la pollution industrielle et donnent la possibilité aux industriels d'obtenir une aide très importante [32].

31 Des prêts aux industries sont plus importants que des subventions proprement dites. De plus, il est intéressant de constater que le montant des redevances sera de 2 140,6 millions de francs tandis que les dépenses prévues seront de 1 846,4 millions de francs. La différence est probablement utilisée pour les besoins administratifs des agences.

32 En effet, le « contrat de branche » bloque les primes d'épuration aux industriels qui ne signent pas le contrat, et aident ceux qui le signent avec des prêts autres que les prêts avancés par les agences.

**Tableau 2**

***Intervention des agences pour le financement des ouvrages de développement de ressources en eau et pour l'amélioration de la qualité des eaux (1972-1976)***

| *Agences* | *Développement des ressources (millions de francs)* | *Amélioration de qualité (millions de francs)* | | *TOTAL (millions de francs)* |
|---|---|---|---|---|
| | | *Collectivités locales* | *Industrie* | |
| Adour-Garonne ..... | 20,0 | 44,0 | 41,0 | 105,0 |
| Artois-Picardie ..... | 84,0 | 56,0 | 37,0 | 177,0 |
| Loire-Bretagne ..... | 30,6 | 76,0 | 59,0 | 165,6 |
| Rhin-Meuse ..... | 21,0 | 44,0 | 55,0 | 120,0 |
| Rhône-Méditerranée-Corse+ | 49,8 | 175,0 | 110,0 | 334,8 |
| Seine-Normandie* ..... | 358,0 | 435,0 | 151,0 | 944,0 |
| TOTAL | 563,4 | 830,0 | 453,0 | 1 846,4 |

+ 1973-1977
* 1971-1976

En outre, les collectivités locales ont accès, par le Préfet du département, à une aide financière pour couvrir les frais non payés par l'agence financière. Cette aide s'ajoute à celle offerte par les agences.

En conclusion, il suffit de dire que les agences ne sont pas les seules à fournir une aide. Mais leurs possibilités financières importantes peuvent être utilisées pour inciter les activités économiques à réduire leur pollution ou à augmenter les ressources en eau utilisable. Cependant, l'agence ne joue pas le rôle de maître-d'oeuvre dans ces travaux qu'elle encourage et ce point sera discuté ci-dessous.

## LE PROCESSUS DE RÉGIONALISATION — QUESTIONS ET PRONOSTICS

Maintenant que la gestion des eaux, en France, est effectuée plus ou moins au niveau des bassins, on peut se demander si cette structuration est efficace. Il y a dans cette question plusieurs sous-questions qui vont être discutées ici.

### *L'efficacité du système de gestion*

Sauf par des attestations d'experts, il est presque impossible de dire si le système de gestion des eaux en France a eu un effet positif. Bien sûr, il y a plus d'installations d'épuration qu'en 1964. Mais est-ce que la pollu-

tion totale est moindre, et est-ce que les problèmes d'approvisionnement ont diminué ?

En 1971 un « Atlas de Pollution » était préparé pour la France [33]. Un autre est prévu dans un avenir proche, et avant sa publication une comparaison systématique est impossible. Il est possible qu'au total la pollution n'ait pas diminué et ceci poserait un problème fondamental : est-ce que la nouvelle gestion a diminué le *niveau absolu* de la pollution, ou simplement le *taux de croissance* de cette pollution ? Il faudrait être sûr des moyens d'interprétation des résultats afin de valoriser des analyses futures dans la prise de décisions politiques.

*L'eau en tant que bien économique*

Comme on l'a suggéré ci-dessus, un des éléments fondamentaux de la loi de 1964 était l'acceptation du concept de l'eau en tant que bien économique et du principe de « qui pollue paie ». Les redevances semblent être l'application de ces idées. Mais l'évolution du système dès 1964 remet l'application de ces principes en question.

Le taux des redevances est très bas et n'augmente pas avec l'inflation. Même avec les augmentations que les agences ont imposées, il devient moins cher d'être pollueur que d'installer des installations d'épuration. Si les redevances respectaient des normes économiques et si elles étaient vraiment considérées comme « moyens d'incitation économique » on aurait vu :

— des taux de redevances beaucoup plus élevées qu'ils ne le sont [34] ;

— des taux de redevances rattachés étroitement à l'inflation nationale et régionale ;

— des systèmes de redevances (de pollution) pour les secteurs actuellement non-affectés (agriculture) ;

— des analyses des préférences des utilisateurs afin de trouver les objectifs de la consommation [35].

La raison donnée par l'administration pour des taux de redevances très bas est qu'elle ne voulait pas contribuer à une crise économique. Ceci est une affirmation plutôt qu'un argument scientifique. Ce qu'on a en effet, c'est un système de « charges » plutôt qu'un système économique de paiements.

---

[33] Une discussion de cet atlas et des résultats de la « campagne 1971 » sont présentés dans : Ministère de la Qualité de la Vie (Ministère de l'Environnement) (1973) *Inventaire du degré de pollution des eaux superficielles rivières et canaux.* Paris, La Documentation Française.

[34] D'autres pays d'Europe ont des systèmes de redevances beaucoup plus élevés qu'en France.

[35] Il faut remarquer que, même avec un système de gestion dite « économique », des analyses continues des préférences des gens n'existent pas. Dans une telle situation, comment savoir quelles sont les politiques acceptables et efficaces ?

En plus, le pollueur ne paie pas directement. Avec le nouveau système de paiements par les collectivités locales, la redevance de pollution sera liée à la consommation d'eau. Et ceci n'a rien à faire avec la production de pollution. Le principe de « qui pollue paie » devient, si l'on ose le dire, dilué par les besoins politiques.

*Le pouvoir des agences*

L'indépendance monétaire des agences est une innovation profonde. Étant proches des besoins des régions, elles peuvent répondre avec précision, et avec de l'argent, aux nécessités des individus. Jusqu'à présent, leur rôle était celui d'un metteur-en-scène, étant donné que l'agence ne peut pas être *maître-d'œuvre.* L'irrigation, la construction d'aides de navigation, les barrages, les stations d'épuration etc., sont effectués par d'autres collectivités et ceci peut poser un problème. Pour chaque ouvrage qu'elle désire aider, l'agence doit trouver un maître-d'œuvre (un ministère, une collectivité locale, l'Électricité de France, etc . . .). Il y a des cas où un ouvrage quelconque ne répond pas aux politiques des constructeurs possibles. Une innovation future dans la gestion des eaux sera la titularisation des agences comme maître-d'œuvre. Ceci sera plutôt une exception qu'une règle car les maîtres-d'œuvre existants sont très fiers de leur prérogative et ne voudraient pas la perdre. Devenir maître-d'œuvre est un changement qu'on peut prévoir chez les agences. Un autre serait leur implication dans le processus de la localisation des activités économiques. À l'heure actuelle, elles essayent de contrôler, et même d'arrêter, la production de pollution et la diminution de la ressource en eau. Il est logique que ces processus soient étroitement liés avec le contrôle des nouvelles installations. Dans la loi de 1917, il y a eu un précédent dans ce genre de rôle, et, éventuellement, on pourrait voir les agences être « Agences de Contrôle de la Localisation des Activités Économiques » [36].

*Le concept de la région*

On a déjà noté que les bassins hydrographiques ne sont pas des espaces homogènes. Chaque agence trouve que les différences qui existent dans leur bassin sont aussi grandes qu'entre les bassins. On peut se demander pourquoi on découpe de si grands bassins. La réponse est qu'on voulait que chaque agence puisse être autonome du point de vue des finances [37]. Étant donné cette situation, quelques agences se sont vu obligées de créer des « comités régionaux » pour traiter des problèmes de certaines localités. D'autres ont considéré la possibilité de « groupes de travail » par secteur d'activité économique.

---

36 Voir note 21.

37 Il est à remarquer qu'en France, il y a trois « corps d'ingénieurs » qui s'occupent de l'eau et que le directeur de chaque agence appartient à l'un ou l'autre de ces corps. Pour cette raison, il fallait que le nombre d'agences soit un multiple de trois.

Il suffit de dire que les concepts de région et de régionalisation, comme on les voit dans ce système de gestion, ne sont que des découpages faits pour aider les administrations centrales. Les agences sont en effet *une échelle de région* dans *une hiérarchie* de régions. Les autres rangs de la hiérarchie sont en train de se développer, mais ils joueront un rôle de plus en plus important dans la gestion des eaux en France.

## CONCLUSION

L'objectif de cet article a été de présenter les bases institutionnelles et l'évolution récente de la gestion des eaux en France. Plusieurs thèmes importants méritent considération et parmi ceux-ci on a choisi deux thèmes principaux : (I) la considération de l'eau comme bien économique et (II) la régionalisation du système de gestion.

L'évolution du système de gestion, commencée en 1964, continue, et, même si les bases juridiques n'ont pas subi de changements fondamentaux, le système de 1976 est très différent de celui qui prévalait au début du VI$^{e}$ Plan. La dernière section de cet article a essayé de prévoir d'autres changements qui auront lieu, et aussi, de présenter quelques critiques du système actuel de gestion.


### RÉSUMÉ

**HARRISON, Peter et W.R. Derrick SEWELL : La réorganisation économique et régionale de la gestion des eaux en France**

En 1964, la France a introduit des changements majeurs dans la gestion de ses ressources en eau. Ceux-ci peuvent intéresser des pays, provinces ou régions qui voudraient mettre en œuvre des approches similaires. La gestion classique est présentée dans cet article et suivie par une discussion de la loi de 1964. Deux thèmes sont choisis parmi plusieurs possibles : a) la considération de l'eau en tant que bien économique et le système de redevances qui en résulte, et b) la régionalisation du système de gestion par l'intermédiaire des agences financières de bassin. La section finale présente quelques critiques de cette réorganisation ainsi que des pronostics de l'évolution future des institutions.


**MOTS-CLÉS : France, gestion des eaux, régionalisation, agences financières de bassin, redevances, pollution, prélèvements, l'eau en tant que bien économique, réorganisation, institutions, structure des institutions, VIe Plan.**


### ABSTRACT

**HARRISON, Peter and W.R. Derrick SEWELL : The economic and regional reorganization of water management in France**

In 1964 France introduced a series of major changes in its management of water resources which can be of interest to other countries, provinces, or regions which are

contemplating a similar reorganization. Traditional institutional arrangements in French water management are presented in this article and are followed by a discussion of the landmark "Water Law" of 1964. Two themes are chosen out of the many possible : (a) the consideration of water as an economic good and the resulting system of "payments" and (b) the regionalisation of the management system under the auspices of "Agences Financières de Bassin". The final section of the article presents several criticisms of the reorganization which has taken place and proposes a series of prognostications concerning future institutional evolution.

**KEY WORDS : France, water management, regionalisation, Agences Financières de Bassin, payments for water, pollution, water extraction, water as an economic good, reorganization of institutions, institutional structure, 6th. Plan.**