

Les agences de l'eau : une écologisation contrariée

L'approche développée dans l'ouvrage universitaire collectif « Sociologie des circuits financiers », coordonné par Eve Chiapello et Alexandre Violle, permet de jeter un regard nouveau sur les politiques publiques environnementales. Le séminaire « Écologisation des circuits financiers publics », organisé avec l'Institut Avant-garde, permet d'illustrer l'intérêt de cette approche par des études de cas concrètes, en faisant dialoguer universitaires et hommes et femmes de terrain. Dans cette note, nous proposons la recension des séances consacrées aux agences de l'eau, animées par Céline Demesy de l'agence Loire-Bretagne et la socio-politiste Gabrielle Bouleau.

1. L'écologisation des circuits financiers

Les politiques publiques environnementales sont souvent abordées sous l'angle des flux financiers. Quel volume d'investissement est nécessaire pour réussir la bifurcation écologique de nos économies ? Comment financer ces investissements ? L'Institut Avant-garde participe à ces débats indispensables, par exemple en mettant en avant les différents rôles que peut jouer l'État : doit-il financer lui-même les infrastructures vertes, ou créer les conditions favorables pour l'investissement privé ? Quel rôle doit jouer l'endettement public, ou les dispositifs comme les Certificats d'Économie d'Énergie ?

Dans « Sociologie des circuits financiers », Eve Chiapello et Alexandre Violle jettent une lumière nouvelle sur ces questions, via la notion de circuit financier. Un circuit financier désigne une manière de faire circuler de l'argent, qui engage des dispositifs sociotechniques, juridiques et organisationnels. Pour que l'argent se déplace d'un acteur à un autre, il faut en effet toute une architecture, qu'il s'agisse de normes comptables et juridiques ou de processus informatiques. L'argent n'est pas une abstraction : il a une réalité matérielle. De nombreux acteurs, agents publics, banques, associations opèrent et maintiennent ces circuits financiers, qui structurent en retour leurs relations. Le résultat de ces processus, ce sont des flux monétaires qui sont « marqués », c'est-à-dire nimbés d'une signification particulière, pour reprendre un concept développé par Viviana Zelizer. Il peut s'agir d'un prêt, d'une subvention, d'une redevance, d'un don, avec à chaque fois des implications différentes en termes de relation entre les agents du circuit, de dispositifs techniques ou de valeurs morales.

Penser les politiques publiques environnementales au prisme des circuits financiers, c'est quitter une approche purement macroéconomique, où l'on se contente de s'interroger sur le montant en milliards d'euros nécessaire à la transition, pour s'intéresser à la façon dont les circuits financiers « s'écologisent ». Cette écologisation des circuits financiers apparaît alors dans toute sa complexité : en introduisant une perturbation dans un circuit existant ou en en créant un nouveau, ce sont les dynamiques relationnelles entre de nombreux agents qui sont bouleversées.

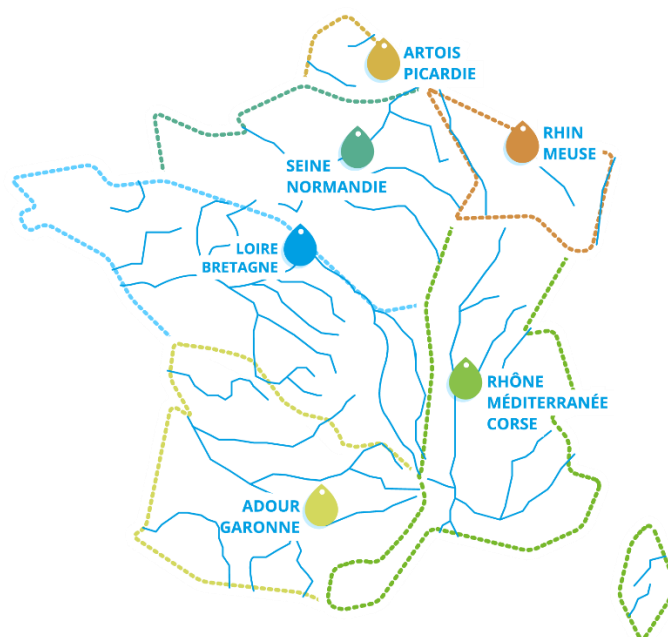
Le cas des agences de l'eau fournit un exemple éclairant de ces transformations. Ces dernières sont en effet au cœur d'un circuit financier ancien, dont la structure est progressivement transformée par l'irruption de nouvelles priorités écologiques. En abordant les agences de l'eau sous cet angle, on est amené à s'interroger sur leur fonctionnement, la manière dont leurs agents instruisent concrètement les dossiers, comment ils arbitrent entre différentes contraintes et priorités. Une telle analyse permet de mieux comprendre la façon dont ce circuit peut s'«écologiser» et les freins à une telle écologisation.

Pour mener à bien cette démarche, le séminaire a choisi de confronter deux regards complémentaires sur les agences de l'eau. D'une part, celui de Celine Demesy, directrice des redevances de l'agence de l'eau Loire-Bretagne, qui est au cœur du fonctionnement concret du circuit financier de l'eau. D'autre part, celui de Gabrielle Bouleau, socio-politiste et directrice du Laboratoire Interdisciplinaire Science Innovation Sociétés (LISIS), qui a analysé ce circuit financier de l'extérieur. Nous nous proposons de mettre en regard les principaux enseignements tirés des deux interventions : celle de la « savante » et de celle de la « praticienne ».

2. Les missions et le fonctionnement des agences de l'eau

L'eau en France, c'est d'abord une réalité géographique. Le territoire métropolitain est traversé par 600 km de fleuves et rivières, dont les principaux sont la Seine, la Meuse, le Rhin, la Loire, le Rhône, la Garonne et l'Adour. Ces fleuves dessinent six grands bassins hydrographiques, auxquels correspondent six agences de l'eau : Artois-Picardie, Rhin-Meuse, Seine-Normandie, Loire-Bretagne, Rhône-Méditerranée-Corse et Adour-Garonne (Figure 1). Chaque bassin recouvre des réalités géologiques différentes, qui appellent une gestion spécifique.

Figure 1 – Carte des six agences de l'eau



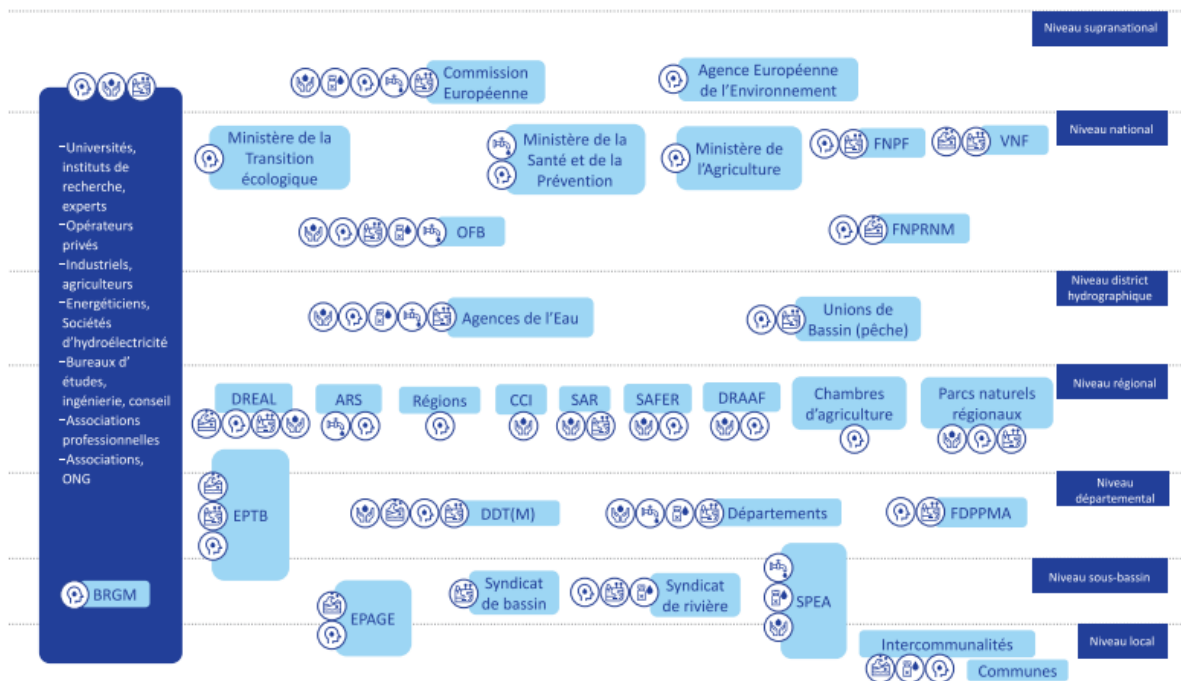
Source : Site web des agences de l'eau

L'eau douce en France, ce sont aussi de nombreux usages, qui vont de la consommation d'eau potable aux usages agricoles et industriels, en passant par le refroidissement des centrales électriques (notamment nucléaires). Au total, ce sont 29 milliards de mètres cubes d'eau douce prélevés en 2022.

Ces prélèvements renvoient au petit cycle de l'eau, le cycle domestique, celui qui commence par le prélèvement de la ressource, sa circulation dans des réseaux, son utilisation, son traitement et son rejet dans l'environnement. Mais il existe aussi un grand cycle de l'eau, le cycle naturel, qui implique la circulation de l'eau de sa source à la mer, son évaporation, les précipitations, le rôle des glaciers...

Les agences de l'eau interviennent à la fois sur le petit cycle et sur le grand cycle de l'eau. Ce sont des actrices incontournables de la politique de l'eau, qui implique une très grande diversité de parties prenantes (Figure 2). Le périmètre des bassins hydrographiques, une entité géographique qui chevauche plusieurs périmètres administratifs et politiques, ajoute encore à la complexité de cette politique publique.

Figure 2 – Carte institutionnelle des acteurs de la politique de l'eau en France



Source : Cercle français de l'eau, novembre 2024

3. Les agences de l'eau comme un circuit financier

Cette politique de l'eau suppose une multitude d'instruments économiques, qui reflètent une diversité de circuits financiers, au sens développé par Eve Chiapello. Des taxes et redevances environnementales cohabitent avec des subventions, des paiements pour services environnementaux et des mécanismes de compensation. Ces circuits financiers permettent la circulation d'un argent « marqué », au sens où l'ensemble de ces financements ne sont pas fongibles, mais destinés à des usages particuliers. Dans le cas des agences de l'eau, deux principes s'appliquent. D'une part, « l'eau

paie l'eau » : les redevances touchées par les agences de l'eau de la part des usagers financent des dépenses qui permettent cet usage, comme la construction d'une nouvelle station d'épuration. D'autre part, les principes « préleveur-payeur » et « pollueur-payeur » : l'usage de l'eau n'est pas gratuit, et les redevances doivent refléter l'externalité environnementale de cet usage.

D'autres marquages sont plus implicites : Gabrielle Bouleau évoque par exemple la notion de « juste retour ». Les industriels, agriculteurs, et autres acteurs ayant intérêt au financement d'équipements de l'eau ont eu, dans certains cas, tendance à considérer que la redevance qu'ils payaient leur donnait un « droit de tirage », au sens où elles devaient leur revenir sous forme de subventions, limitant ainsi l'autonomie de l'agence.

Par ailleurs, la circulation de l'argent est encadrée par un certain nombre de contraintes juridiques, qui ont des effets directs sur la façon dont la politique de l'eau se déploie. Les agences de l'eau ne peuvent pas librement reporter les redevances perçues sur une année sur la trésorerie de l'année suivante. À la fin de l'exercice annuel, si l'épargne accumulée excède trois mois de fonctionnement, l'État peut en prélever une part. Cette particularité du circuit financier des politiques de l'eau a des effets structurants : les agences sont incitées à dépenser rapidement pour avoir utilisé tout leur budget en fin d'exercice. Cette contrainte pousse à privilégier des projets d'infrastructure que les agences ont l'habitude de gérer, au détriment de projets plus innovants.

Le contrôle du circuit financier fait également l'objet de conflits juridiques. Avant 2006, les taux des redevances touchées par les agences de l'eau étaient fixés par les comités de bassin, des instances regroupant les différents acteurs de l'eau au sein d'un bassin hydrographique, et pas par le Parlement. Ce système a finalement été jugé non conforme à l'article 34 de la Constitution, selon lequel « la loi, votée par le Parlement, fixe les règles concernant [...] l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures [...] ». En entérinant le fait que les redevances étaient bien juridiquement des impositions, une loi de 2006 a ainsi renforcé le contrôle du ministère des Finances sur les agences de l'eau.

4. Une écologisation contrariée

La dimension écologique du circuit financier des agences de l'eau existe depuis sa création. En effet, les agences de l'eau sont créées dans les années 1960 pour permettre une dépollution suffisante des cours d'eau. Il s'agit alors de garantir que les besoins en eau du secteur du logement, qui explosent avec le baby-boom, soient satisfaits. Influencé par les travaux de l'économiste Arthur Pigou, le Haut-Commissariat au Plan veut mettre en place une redevance incitative sur le principe du « pollueur-payeur ». Les industriels doivent internaliser le coût de l'externalité négative que leur production fait subir à l'état écologique des cours d'eau.

Dès l'origine, cette écologisation du circuit financier de l'eau est contrariée : le Sénat ne veut pas d'une redevance trop élevée, qui donnerait trop de pouvoir aux jeunes agences de l'eau au détriment des collectivités. Les redevances qui sont finalement mises en place sont faiblement incitatives ; plutôt qu'une véritable « taxe pigouvienne », elles relèvent davantage d'un outil fiscal qui dote les agences de moyens. Dans les années 1970, les agences fonctionnent donc avec des budgets réduits. Ces

derniers vont progressivement augmenter : ce sont aujourd'hui plus de 2 milliards d'euros qui sont collectés chaque année.

Si le bon état écologique de l'eau fait partie des missions des agences depuis leur création, il n'est pas l'unique justification qu'elles donnent à leurs actions. Les agents, qui sont chargés d'allouer des subventions à certains projets, jonglent en réalité avec plusieurs « répertoires d'action », identifiés par Gabrielle Bouleau. Dans le répertoire « équipementier », l'agence se voit avant tout comme une financeuse d'infrastructures (réseaux, stations d'épuration...) qui permettent le développement économique. Dans le répertoire « concertation », elle est une médiatrice chargée de limiter les conflits d'usages en faisant émerger des solutions à la bonne échelle. Le répertoire « écologie », qui envisage l'agence comme la garante du bon état d'un milieu vivant associé à un certain nombre de services écosystémiques, se construit depuis les années 1990.

Les agents arbitrent entre ces différents répertoires de manière différente selon les histoires singulières des agences. Selon les cas, cet arbitrage leur donne une certaine liberté d'action pour faire émerger des projets. En 2000, la directive cadre européenne sur l'eau, une importante politique d'écologisation, a transformé cet équilibre. En exigeant des résultats en termes de qualité écologique des masses d'eau, elle a conduit à renforcer l'importance des objectifs écologiques, et a introduit des indicateurs standardisés au niveau européen. Ce faisant, elle a eu tendance à réduire l'autonomie des agents, comme le souligne Gabrielle Bouleau dans un [article](#) paru en 2015.

Conclusion

Le cas des agences de l'eau permet d'illustrer l'importance de la structuration de circuits financiers adaptés pour accompagner les politiques publiques, en l'occurrence les politiques d'écologisation. La création des agences pour gérer l'eau au niveau des grands bassins versants est une création administrative soutenue par l'invention d'un nouveau circuit : la création de nouvelles ressources (les redevances) alimentant de nouvelles dépenses. Il s'agit d'un type de circuit original, décentralisé sans recouper les divisions administratives des collectivités, puisque chaque agence s'appuie sur la réalité géographique des bassins versants. Chaque comité de bassin est en mesure de moduler les différentes redevances qui alimentent l'agence en fonction des enjeux qui s'expriment sur le territoire (activités économiques, mouvements citoyens, spécificités géographiques, etc.) mais aussi de déployer son action selon des axes différents, comme autant de « répertoires ».

L'histoire des agences de l'eau et leur écologisation croissante va de pair avec une histoire de leurs circuits. L'arrivée de nouveaux objectifs réoriente la dépense et conduit à transformer les bases sur lesquelles les redevables sont taxés. Si la tendance est à l'augmentation des ressources des agences de l'eau, ces dernières n'échappent néanmoins pas à l'austérité générale. Le circuit structure des dynamiques et rapport de force entre acteurs, que ces transformations ne manquent pas d'affecter. Les sciences sociales peuvent utilement contribuer à éclairer ces dynamiques, et ainsi participer à la construction de politiques environnementales adaptées.

Vincent Auffray