



## Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 8, n°3 | Novembre 2017

Capital environnemental et dynamiques socio-économiques des territoires

---

# Eau : le rôle méconnu de Michel Rocard

*Water: Michel Rocard's little known issue*

**Bernard Barraqué, Patrick Laigneau et Pierre Victoria**

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11898>

DOI : 10.4000/developpementdurable.11898

ISSN : 1772-9971

### Éditeur

Association DD&T

### Référence électronique

Bernard Barraqué, Patrick Laigneau et Pierre Victoria, « Eau : le rôle méconnu de Michel Rocard », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 8, n°3 | Novembre 2017, mis en ligne le 25 novembre 2017, consulté le 21 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11898> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.11898

---

Ce document a été généré automatiquement le 21 avril 2019.



*Développement Durable et Territoires* est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

---

# Eau : le rôle méconnu de Michel Rocard

*Water: Michel Rocard's little known issue*

**Bernard Barraqué, Patrick Laigneau et Pierre Victoria**

---

- 1 Le 11 février 2016, Michel Rocard participait à Tanger à un colloque organisé par le *think tank* Re(sources), auquel il appartenait, consacré à l'accès aux services essentiels dans les pays en développement. Le 8 juin, fatigué, il fait une brève apparition à une réunion de ce même club consacré à la Cop22 et notamment à la place de l'eau dans l'agenda climatique. Sa présence à cette réunion, trois semaines avant sa disparition, résonne aujourd'hui comme un adieu à une communauté de l'eau qu'il fréquentait régulièrement<sup>1</sup>.
- 2 Cette passion pour le sujet de l'eau n'était pas nouvelle. Michel Rocard fut un acteur engagé, pour une gestion efficiente et démocratique de cette ressource, et pour l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement. Premier ministre, Michel Rocard a porté une grande loi sur l'eau, celle de 1992, qui affirme que « *l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation* ». Pour protéger cette ressource fragile, chaque collectivité ou groupement de communes doit désormais se doter d'un système de collecte et de dépollution des eaux usées, y compris par l'assainissement non collectif. La loi a créé les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) afin de fixer les priorités de chaque bassin hydrographique. Si cette loi a été promulguée en janvier 1992 sous le gouvernement d'Édith Cresson, c'est bien sous le gouvernement Rocard que Brice Lalonde, ministre de l'Environnement, l'a préparée, obtenant des arbitrages majeurs du chef du gouvernement, notamment l'autorisation donnée aux agences de l'eau de prélever des redevances à la hauteur des enjeux environnementaux. Car Michel Rocard n'avait pas oublié que ces institutions, créées en 1964, se nommaient alors agences financières de bassin. C'est par le levier financier, collecte des redevances et distribution des aides au niveau de l'entité géographique qu'est le bassin hydrographique, que s'est construite en France une politique territoriale durable de l'eau.

## 1. Le rapport Rocard sur les agences de l'eau (1977)

- 3 Pour cela, le Premier ministre de l'époque n'avait pas eu besoin de notes trop complexes. Et, pour cause, puisqu'il avait piloté, en 1975-1977, le rapport de l'Inspection des finances sur l'avenir des Agences. C'est à un homme politique déjà bien connu<sup>2</sup> que l'on a confié le pilotage de cette mission.
- 4 Cette rencontre avec l'eau, il l'a relatée dans son ouvrage « *Si ça vous amuse* » – *Chronique de mes faits et méfaits*, publié en 2010 :
- 5 « *Ma première rencontre avec l'eau – si je puis dire – survient en 1973. Alors que je viens d'être battu aux législatives de mars, je retourne dans mon corps d'origine, l'Inspection des finances. Et voilà que, à la fin du printemps, la Cour des comptes adopte un référé demandant la suppression des agences de bassin – je dirai plus loin de quoi il s'agit. La mission qui nous échoit : préparer cette dissolution, proposer la répartition de leurs moyens devenus caducs, gérer les attributions administratives... On me demande de diriger une brigade de six inspecteurs, moi compris, pour ce travail. Débutant par un examen approfondi de ce que sont et font ces agences, je découvre avec stupeur – et réussis à convaincre mes collaborateurs – que ces structures administratives sont bien conçues, bien gérées, performantes, et surtout parfaitement indispensables pour lutter contre la pollution croissante de nombre de nos cours d'eau. Nous recommandons dès lors, non de les dissoudre, mais de les renforcer. À tout le moins une sorte d'insubordination administrative, sinon pire. Mais nous gagnons dans le grand débat qui suit et, à l'époque, je me sens fier d'avoir sauvé ces agences de bassin que d'aucuns voulaient, à tort, couler* » (Rocard, 2010 : 403).
- 6 Ce que tait Michel Rocard 33 ans après, c'est qu'il avait trouvé dans le mode de gestion des comités bassin un exemple de cette autogestion qu'il appelait alors de ses vœux. Certes, en 2010, le socialisme autogestionnaire ne faisant plus partie, depuis longtemps, de son référentiel politique, il avait même oublié qu'il l'avait écrit. Et pourtant le qualificatif autogestionnaire est bien présent dans le rapport de 1977. Ce qui est, il faut le reconnaître, assez inédit dans un document de l'Inspection des finances : « *Le succès [des agences de bassin] 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* » (Rocard, 1977 : 1).
- 7 Le rapport préconise, à l'inverse de ce qui était attendu par ses commanditaires, une reconnaissance de l'indispensable pérennité des agences et même l'élargissement de leurs missions à de nouveaux domaines, comme la lutte contre les pollutions marine et atmosphérique, ou encore à la gestion des déchets. Il se conclut par la phrase : « *Les agences financières de bassin sont une formule originale dans le système administratif français ; des mesures de redressement sont nécessaires pour passer d'un certain succès à un succès certain* » (Rocard, 1977 : 32-33).
- 8 Passer d'un certain succès à un succès certain impose essentiellement le relèvement du niveau des redevances, notamment celles des entreprises :
- 9 « *Le principe "pollueur-payeur" est resté la devise officielle des agences de bassin. Or, il ne correspond aucunement à la réalité. La redevance n'est pas un instrument pour lutter contre la pollution. Dans le cas des industriels, c'est une espèce de contribution quasi volontaire, prélevée dans le but de diminuer la pression exercée par l'opinion publique. [...]*

*Le taux de la redevance est beaucoup trop faible pour exercer une quelconque incitation ; il n'a aucune incidence économique » (Rocard, 1977 : 20).*

- 10 La critique renvoie au débat classique sur le rôle des redevances, illustré par la réponse du ministère de l'Environnement de l'époque au rapport de l'Inspection des finances.
- 11 *« L'économiste a tendance à considérer l'intervention des agences comme un aspect accessoire, le but principal de la redevance étant l'incitation économique. En fait, les textes législatifs et réglementaires conduisent à l'approche inverse : la redevance est d'abord destinée à équilibrer le programme. Elle peut être modulée en fonction de considérations économiques » (Ministère de la Culture et de l'Environnement, 1978 : 4).*
- 12 Quarante ans plus tard, le questionnement pourrait s'appliquer, fort opportunément, non plus seulement aux industriels, mais aussi au monde agricole.
- 13 La référence que constitue le rapport Rocard doit beaucoup à un jeune inspecteur des finances, sorti lauréat de l'ENA deux ans auparavant, Philippe Jaffré. Son rapport sur l'équilibre financier de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse va servir de cadre à l'approche théorique de l'équilibre financier des agences.
- 14 Cette approche est marquée par une analyse pointue du comportement des partenaires : indifférence des collectivités responsables de services publics au montant des redevances prélevées dans les factures des consommateurs ; rationalité économique des industriels : les travaux sont engagés s'ils sont rentables, c'est-à-dire si le montant des redevances qu'ils devraient payer en l'absence d'épuration est supérieur au montant des travaux, aides comprises. On retrouve aujourd'hui sur le climat la même problématique. Ce qu'exprime Antoine Frérot quand il dit : *« Aujourd'hui polluer ne coûte rien, dépolluer coûte cher. Tant que le coût de la dépollution demeurera supérieur à celui de la pollution, les émissions de gaz à effet de serre continueront à augmenter » (Frérot, 2016).* Ce constat l'amène à proposer une redevance carbone à l'instar de la redevance assainissement.
- 15 Pourtant, Philippe Jaffré avait remarqué que l'attitude positive des industriels vis-à-vis des redevances les conduisait à faire des efforts au-delà du seuil correspondant à la stricte rationalité économique. *« Le comportement des industriels est en fait plus complexe... Leur découverte progressive du phénomène de la pollution les conduit à l'heure actuelle à engager davantage de travaux que ne leur commanderaient de strictes considérations de rentabilité » (Jaffré, 1975 : 7).* Pierre-Frédéric Ténière Buchot n'a pas dit autre chose à Matthieu Glachant, économiste de l'environnement à l'École des Mines de Paris, qui se demandait 20 ans plus tard pourquoi les industriels participaient au système des agences bien que ce ne soit plus leur strict intérêt : *« Ils apprécient de participer à des réunions avec d'autres usagers, mais pas trop de représentants de l'administration<sup>3</sup>. »*
- 16 Mais c'est en décentralisateurs convaincus que les rapporteurs ont fait les propositions suivantes :
- 17 *« Si ces errements n'étaient pas rapidement redressés, la tentation pourrait devenir grande de fiscaliser la redevance ; or, une telle évolution n'est pas considérée, par la mission de l'Inspection générale des finances, comme souhaitable » (Rocard, 1977 : 20).*
- 18 Le ministère de l'Environnement de l'époque ajoute qu'il faut au contraire :  
*« - que l'État redonne la liberté aux comités de bassin de fixer le niveau des redevances ;  
 - qu'une politique volontariste et cohérente de lutte contre la pollution soit affichée, ce qui implique en particulier que l'État fixe des objectifs à moyen terme et s'engage à fournir les moyens*

*correspondants dans les domaines de sa responsabilité* » (Ministère de la Culture et de l'Environnement, 1978 : 12).

## 2. Un combat récurrent pour les agences de bassin

- 19 Dans l'agenda de Michel Rocard, les multiples missions et responsabilités, ont toujours laissé une place pour la défense des agences de l'eau. En 2013, il participe, à la demande de Jean Launay, député du Lot et président du Comité national du l'eau, à une réunion de parlementaires pour protester à la fois contre les propositions du conseil des prélèvements obligatoires de recentralisation de la politique de l'eau, et contre la ponction exercée par l'État sur le budget des agences, qualifiée de « hold-up ». Dans une tribune commune publiée sur le site internet du journal « Le Monde » le 20 septembre 2013, intitulée « Ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain », ils défendent le bilan et le bien-fondé des agences, et préconisent une extension de leurs missions, notamment dans la lutte contre les inondations (Rocard, Launay, 2013).
- 20 Qu'il faille batailler, 50 ans après la création des agences de l'eau, et 40 ans après le rapport Rocard, pour maintenir des institutions que beaucoup nous envient, illustre à la fois la lutte permanente entre centre et périphérie et cet impensé politique et technocratique que constitue la gestion collective de proximité.
- 21 Michel Rocard a pensé, bien plus tard, trouver dans l'approche par les biens communs, un fondement théorique à son intuition politique : « *Une économiste américaine, Mme Elinor Ostrom, professeur à l'université d'Indiana, fut la première femme à recevoir le prix Nobel d'économie, en 2009, pour avoir démontré qu'en matière de gestion des ressources communes, la gestion par les usagers se révèle un peu partout dans le monde plutôt plus performante que celle par l'État ou que par le marché ! Voilà qui ouvre d'énormes perspectives surprenantes pour beaucoup de gens, mais pas pour moi qui l'avais depuis longtemps compris !* » (Rocard, 2010 : 84-85).
- 22 En fait, le prix Nobel d'économie a mis en évidence que, dans la gestion des ressources en eau, les organisations réunissant les parties prenantes s'avéraient plus performantes que les structures étatiques ou que la privatisation et les marchés, à condition de respecter un ensemble de principes quant à la taille du groupe, son fonctionnement et pour se prémunir des comportements opportunistes (les huit règles ostromiennes). La gestion en bien commun peut aussi connaître l'échec.
- 23 Il est tout à fait logique et légitime que Michel Rocard ait considéré cette reconnaissance mondiale comme une validation de ses intuitions et convictions sur les comités de bassin. Mais quel dommage que les travaux d'Ostrom n'aient percolé en France qu'à partir de la fin des années 1990 : ils auraient pu conforter notre Premier ministre dans une démarche de modification de l'article 34 de la Constitution, afin de dépasser la partition rigide créée en 1959 par Michel Debré, entre impositions de toute nature et redevances pour service rendu ; et donner corps à une troisième catégorie de parafiscalité (imaginée dès 1967 par le Conseil d'État), pour gestion de ressources naturelles, légitimant leur administration par les comités de bassin...
- 24 Ainsi donc renaîtrait, à travers la question des biens communs, une proposition de gestion des ressources en eau dépassant le cadre libéral opposant de gestion des biens communs, entre État et marché. L'« esquisse autogestionnaire » des comités de bassin pourrait trouver un fondement théorique opposable aux tentatives réitérées de

recentralisation de la politique de l'eau. Ces dernières n'ont-elles pas abouti, d'ailleurs, avec la LEMA de 2006 ? Suivant l'avis du Conseil constitutionnel de 1982, les députés ont fini par capituler et ont fiscalisé les redevances. Bercy n'a pas tardé à en tirer la conséquence en ponctionnant 10 % du budget des agences... Pour le moins, cela montre que notre classe politique n'a pas encore bien compris l'apport de l'économie néo-institutionnelle, ou n'a pas voulu en tirer la conséquence.

- 25 Reprenant à son tour l'idée exprimée depuis un certain temps par les défenseurs des agences, et exposée au Sénat en 2005 par le rapporteur de la loi Bruno Sido, Michel Rocard avait pourtant proposé une solution alternative dans son article « Eau, sauver la redevance » publié par Libération au moment du débat parlementaire, en proposant de s'appuyer sur la charte de l'environnement, incorporée deux ans auparavant dans la Constitution, pour consolider le statut initial des redevances.

### 3. Une prise de parole au sein de la communauté de l'eau

- 26 Michel Rocard est intervenu depuis 2006 aux Forums mondiaux de l'eau, qui depuis 1997 réunissent tous les trois ans les acteurs de la société civile et les politiques en charge de l'eau. Ses prises de parole, dans ces manifestations comme dans le cadre des séminaires du think tank Re(sources) dédié à l'accès à l'eau et à l'énergie dans les pays en développement, lui permettaient d'illustrer sa vision d'une gouvernance démocratique, décentralisée, régulée, tout en ouvrant des portes et des fenêtres à une communauté qui a parfois des difficultés à penser « out of the box » : reconnaissance du droit à l'eau et à l'assainissement ; croissance urbaine et accès aux services ; sécurité alimentaire et accès à l'eau et à l'assainissement ; eau pour tous et engagements du Millénaire, eau et santé, sécurisation foncière et accès à l'eau, tous ces thèmes furent abordés par Michel Rocard.
- 27 Lui qui commençait par s'excuser de ne pas être un spécialiste de l'eau (encore qu'il oubliât rarement de citer la loi Lalonde de 1992), aimait à se retrouver parmi cette communauté qu'inspirent des valeurs humanistes. Il justifiait sa présence en rappelant que l'eau est par « nature » un sujet éminemment politique qui appelle à une gouvernance plus complexe que son traitement et son acheminement. Un sujet où économie, politique et géographie s'affrontent, ou s'allient ; et où les techniques sont des alliées de l'une ou de l'autre selon les circonstances.
- 28 Dans le fond, il faisait sien le constat de Pierre-Alain Roche : « *Les problèmes de l'eau sont trop sérieux pour être laissés aux ingénieurs, trop lourds pour être laissés aux seuls acteurs de l'eau, trop urgents pour être confiés aux poètes.* »
- 29 Et pourtant Michel Rocard nous a appris, ce que présentait le poète Eugène Guillevic : « *À suivre l'eau, on peut finir par aller loin...* »

---

## BIBLIOGRAPHIE

Cercle français de l'eau, 2016, « L'engagement de Michel Rocard pour l'eau », *Actes de la conférence-débat du 30 novembre*, Assemblée nationale, <http://www.cerclefrancaisdeleau.fr/wp-content/uploads/2016/11/Actes-Lengagement-de-Michel-Rocard-pour-leau-30-novembre-2016.pdf> (consulté le 22 septembre 2017).

Frérot A., 2016, « Veolia : Polluer ne coûte rien, dépolluer coûte cher », *l'Économiste.com*, <http://www.leconomiste.com/article/1001332-veolia-polluer-ne-coute-rien-depolluer-coute-cher>, consulté le 02/03/2017.

Godard O., Hommel T., Lefèvre M., 2001, « Les mécanismes de gestion contestable, vecteurs de l'appropriation du risque par certains acteurs économiques. Contribution à une économie industrielle des OGM », *rapport au programme Évaluation et prise en compte des risques naturels et technologiques* – Cemagref & ministère de l'Écologie et du Développement durable (209 p. + annexes 71 p.).

Jaffré P., 1975, *Approche théorique de l'équilibre financier des agences de bassin*, Paris, Inspection générale des finances. 39 p.

Ministère de la Culture et de l'Environnement, 1978, *Remarques jointes à un courrier à l'Inspection générale des finances en date du 19 janvier*. 33 p.

Rocard M., 1977, *Rapport de Synthèse n° 77 081 sur les agences de bassin*, Paris, Inspection des finances. 33 p.

Rocard M., 2006, « Eau, sauver la redevance », in *Libération*, [http://www.liberation.fr/terre/2006/04/18/eau-sauver-la-redevance\\_36652](http://www.liberation.fr/terre/2006/04/18/eau-sauver-la-redevance_36652), consulté le 02/03/2017.

Rocard M., 2010, *Si ça vous amuse : chronique de mes faits et méfaits*, Paris, Flammarion.

Rocard M., Launay J., 2013, « Gestion de l'eau en France : ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain », *Le Monde*, [www.lemonde.fr/idees/article/2013/09/20/gestion-de-l-eau-en-france-ne-pas-jeter-le-bebe-avec-l-eau-du-bain\\_3481860\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2013/09/20/gestion-de-l-eau-en-france-ne-pas-jeter-le-bebe-avec-l-eau-du-bain_3481860_3232.html), consulté le 02/03/2017.

## NOTES

1. Un hommage à cette action de l'ancien Premier ministre a été rendu à la conférence-débat du 30 novembre 2016, organisée par le Cercle français de l'eau à l'Assemblée nationale, et intitulée : « L'engagement de Michel Rocard pour l'eau » (Cercle français de l'eau, 2016).
2. Candidat à l'élection présidentielle de 1969, il avait été élu député dans les Yvelines la même année, en battant Maurice Couve de Murville, dernier premier ministre de de Gaulle.
3. Communication orale à l'un des auteurs. Bien sûr, on peut imaginer, avec Olivier Godard (Godard *et al.*, 2001) et la notion de « gestion contestable », que certains industriels jouent le jeu du comité de bassin et des redevances pour anticiper sur une possible contestation, par d'autres acteurs de l'eau, de la faiblesse de leur contribution par rapport à la pollution qu'ils rejettent. Mais en l'occurrence, ce risque était d'autant plus faible que l'État protégeait (et protège toujours) les entreprises contre une incitation financière trop musclée, et que le point faible de notre politique de l'eau est la police des installations classées. Les industriels avaient tout lieu de

se satisfaire d'une situation où leurs investissements anti-pollution conduisaient les agences à baisser le niveau des redevances à payer (sur la pollution résiduelle). Depuis la fin des années 1990 cependant, les agences de l'eau sont considérées comme des établissements publics de l'État ; et la Commission européenne estime alors que leurs aides sont des aides d'État qui doivent être plafonnées pour respecter les règles de la concurrence entre les entreprises en Europe. Cette nouvelle situation crée une tension supplémentaire sur des agences de l'eau fragilisées par la contestation de certaines associations d'usagers domestiques : pourquoi taxer des industriels qu'on ne pourra pas aider ensuite ?

---

## RÉSUMÉS

Michel Rocard n'était pas spécialiste de l'eau, mais il a joué un rôle assez important en faveur de sa gestion : en protégeant les agences de l'eau dans un rapport d'inspection des finances qui devait les condamner, puis comme Premier ministre, en soutenant la loi qui a fait de l'eau un patrimoine commun, et enfin, dans la dernière partie de sa vie, en intervenant aux forums mondiaux de l'eau. Dommage qu'il n'ait pas pu connaître les travaux d'Elinor Ostrom dès les années 1990.

Michel Rocard was not a water specialist, but he repeatedly supported water policy improvements: he protected the water agencies in an Accounting Office audit when he was sent to condemn them; as prime minister he supported the law that made water a common heritage; in the latter part of his life, he was active in the world water forums. What a pity he could not know the work of Elinor Ostrom back in the 1990s.

## INDEX

**Keywords :** Michel Rocard, water, water agencies, royalties, common heritage, world forums

**Mots-clés :** Michel Rocard, eau, agences de l'eau, redevances, patrimoine commun, forums mondiaux

## AUTEURS

### BERNARD BARRAQUÉ

Bernard O. Barraqué est directeur de recherches émérite CNRS, au Centre International de Recherches sur l'Environnement et le Développement est spécialiste de la gestion des services publics d'eau et d'assainissement en Europe.

### PATRICK LAIGNEAU

Patrick Laigneau est ingénieur hydrologue et anthropologue, est consultant en gestion de l'eau basé au Brésil et mène des recherches sur l'histoire des comités et agences de bassin en France. Il est auteur de l'ouvrage *Le Syndicat national de l'environnement. Tome 1 : 1973-1986*, publié par le SNE-FSU en 2014.



## **PIERRE VICTORIA**

Pierre Victoria est diplômé de Sciences Po Paris et titulaire d'une maîtrise du droit des affaires de l'université Paris X. Il est directeur du développement durable de Veolia et également délégué général du Cercle français de l'eau.