

Les grandes villes et l'eau : économie institutionnelle

L'urbanisation galopante multiplie les grandes villes dans le Tiers Monde aussi, et l'eau y devient un enjeu majeur. Dans les pays développés, si l'ensemble de la population est raccordé, d'autres problèmes menacent la durabilité des services publics dans les grandes villes, obligent à sortir de la logique d'offre et appellent à passer à la gestion par la demande, voire à remettre en cause la frontière avec l'eau comme ressource. Mais il importe de ne pas faire l'amalgame, et de reconstituer la séparation entre services publics et ressources en eau. Inversement, la bonne vieille expérience européenne du municipalisme est aujourd'hui à revisiter, seule manière de dépasser les limites de la gestion publique étatique des années d'euphorie et la privatisation à tous crins des années 1990. Quitte à l'aider à poursuivre sa modernisation et à passer à la troisième génération de l'industrie de l'eau.

par Bernard BARRAQUÉ, *Directeur de recherche, CNRS*

Ni marchandise, ni bien public

Après la Deuxième Guerre mondiale, le triomphe d'une organisation mondiale fondée sur des Etats-Nations a conduit à leur confier le développement de l'accès à l'eau. Nombre d'entre eux l'ont fait en suivant des politiques dites *multipurpose* supposées résoudre la question de l'autosuffisance alimentaire et celle de l'énergie, tout en prenant en charge les services publics. Ils y ont été encouragés par les grands pays (la *Tennessee Valley Authority* comme modèle), et par la Banque mondiale. On connaît aujourd'hui les limites de ces politiques et, notamment, leur manque d'intérêt pour les conditions pratiques de l'accès à l'eau, qu'une offre globale et abondante devait, tablaient-elles, garantir.

Mais leurs adversaires tendent à leur tour à une simplification s'appuyant sur deux amalgames : on confond, d'une part, la privatisation des ressources, c'est-à-dire la création de droits de propriété vendables sur un marché de l'eau, et la privatisation des services publics, conduisant à exclure les mauvais payeurs ; et d'autre part, on ne fait pas la différence entre les pays développés et les pays en développement. Parce qu'ils sont hostiles à la privatisation des services dans les premiers, supposée permettre des profits indus et diverses formes de corruption, ils « mettent dans le même sac » les Européens, très peu nombreux, qui n'arrivent pas à régler leurs factures d'eau, et les pauvres du Tiers Monde, très nombreux, qui ne peuvent payer le raccordement à l'eau potable ; partant de l'argument hydrologiquement douteux de la « raréfaction » de l'eau sur la terre, ils se convainquent qu'on va vers une situation où même l'eau comme ressource sera vendue et où les multinationales assoifferont littéralement les peuples ; ils précou-

nissent un droit à l'eau gratuite, ce qui revient à vouloir faire de l'eau un « bien public pur » (sinon mondial), renvoyant à la mobilisation de l'argent public au niveau de l'Etat.

D'une certaine manière, les libéraux privatistes et les « alter » se rejoignent dans une commune myopie sur ce qui se passe dans le continent du monde où la gestion de l'eau est en pointe : de plus en plus, en Europe, on considère la ressource en eau comme un patrimoine commun à partager raisonnablement et équitablement entre ses usagers, et non plus comme une propriété donnant droit d'abus ou de destruction, que ce soit de la part des particuliers ou de l'Etat. On encourage la gestion intégrée et participative à l'échelle régionale ou locale, parfois à l'échelle des bassins-versants. Par ailleurs, si c'est en Europe que le raccordement des populations à de bons services publics d'eau et d'assainissement est le plus élevé, c'est grâce à une politique séculaire de subventions croisées, de financements à partir des impôts, d'aides de niveaux de gouvernement régionaux et nationaux, mais centrée sur les collectivités locales, perçues comme légitimes pour initier ce *welfare state* local ; système sophistiqué qui a permis de généraliser ces services publics, puis d'obtenir une couverture des coûts par des factures et des taxes locales payées par tous mais d'une façon solidaire ; quitte à déléguer une partie des tâches de ce service public à des entreprises privées. On peut donc dire que le débat entre centralisation et décentralisation y aura été plus important que la question de la privatisation ; et, au moment où les déboires des grands contrats conduisent à une remise en cause partielle de celle-ci, le reste du monde devrait méditer l'exemple européen. C'est l'absence de politiques de *welfare* local, et derrière elles, d'identité collective forte locale, et non pas d'abord les groupes privés, qui

freinent aujourd'hui l'universalisation des services publics dans le Tiers Monde. Mais c'est aussi le fait que les relations entre les villes, les régions et les Etats s'y développent davantage sur le mode de la confrontation que sur celui de la coopération. Or, c'est justement le cas des grandes métropoles qui permet de réinterroger ces hypothèses (Barraqué, Britto, Formiga, 2007).

Pour nous résumer, l'eau est plutôt un bien public, mais impur. Et ce qui rend les choses bien compliquées, c'est que l'impureté n'est pas la même pour la ressource et pour les services publics. La première est le patrimoine commun de ses ayants droit, dès que les demandes de ceux-ci créent une rivalité de fait, alors qu'il est difficile d'exclure certains accès (1). A l'inverse, on peut techniquement exclure l'accès à ceux qui ne contribuent pas au service, alors qu'il n'y a en principe pas de rivalité entre les usagers du réseau. On a affaire à un bien de club un peu particulier, car en fait, pour des raisons de santé publique, tous les citoyens doivent être membres du club. L'histoire européenne a cependant montré que l'autonomisation du budget des services, et la couverture des coûts par des factures ou des taxes spécifiques, avaient constitué la clé de leur généralisation et de leur modernisation. Par exemple, on paye de plus en plus l'assainissement dans la facture d'eau, bien que le raccordement à l'égout soit encore considéré presque partout comme une obligation (et devrait donc être financé par l'impôt) (cf. figure).

En fait, l'histoire européenne des services publics montre une séparation progressive mais nette avec le partage des ressources. Ceci est dû à une combinaison des dimensions institutionnelles, économiques et techniques : à chaque époque, des innovations ont permis d'élargir l'éventail des possibilités techniques, ce qui a pu favoriser tel ou tel modèle organisationnel dans le triple rapport public/privé, central/local, sectoriel/transversal.

Les trois générations de l'industrie de l'eau

Pour simplifier, on observe trois étapes dans le développement de l'industrie de l'eau : la gestion quantitative et le génie civil, la gestion qualitative et le génie chimique/sanitaire et, enfin, la gestion patrimoniale et le génie de l'environnement. Au XIX^e siècle, jusqu'aux découvertes de Koch et de Pasteur, le service public de l'eau s'est développé sur l'idée d'un approvisionnement à partir de sources éloignées. Plus une ville grandissait, et plus elle devait aller chercher loin son eau. Une organisation qui plaçait ces villes dans la dépendance des Etats, pour obtenir à la fois le droit de prélever la ressource, et une aide financière à la réalisation des infrastructures hydrauliques. L'eau acheminée en ville desservait les fontaines publiques et de rares édifices religieux ou d'Etat, et on n'aurait pas pensé faire payer l'eau aux particuliers venus en prélever aux points publics.

A la suite de la découverte de la bactériologie, au début du XX^e siècle, on s'est mis à filtrer, puis à traiter l'eau dans des usines, ce qui a permis de pomper l'eau des rivières à proximité des centres urbains ; les progrès de la chimie et du génie sanitaire ont favorisé une gestion plus locale, au moment où la concession entrait en crise (Pezon, 2000) ; d'où une implication plus directe des collectivités locales, voire un triomphe de la gestion en régie. Cependant, les coûts de fonctionnement associés au traitement de l'eau sont devenus plus lourds comparés aux investissements, et ils ont fini par légitimer le paiement du service par des factures, et plus tard la création de budgets annexes dissociés du budget principal des villes. La consumérisation, à son tour, allait induire un retour des logiques de gestion privées : bien des villes européennes ont fini par créer une société privée leur appartenant pour gérer le service public de l'eau et, en Allemagne, souvent, d'autres services à la fois. Ceci permet de bénéficier de la souplesse de la gestion privée, au niveau de la comptabilité et des emprunts, mais aussi de générer des taxes professionnelles au profit de la Ville, et ainsi d'alimenter le budget général. Cette intégration est, de toutes façons, de plus en plus fréquente entre l'eau potable et l'assainissement-épuration.

L'eau est un bien public impur		Rivalité entre usagers	
		Oui	Non
Possibilité d'exclusion	Oui -	Private or Market Goods <i>Chili / Wheeling</i>	Tool or Club Goods <i>Services publics</i>
	Non -	Common Pool Resources <i>Patrimoine commun</i>	Fully Public Goods <i>Eau Tiers Monde ?</i>

L'eau, bien public impur (d'après Ostrom & Ostrom, 1977).

On a donc assisté à une séparation entre eau comme services et eau comme ressource, qui s'est matérialisée techniquement par les deux usines formant frontière, l'usine d'eau potable et la station d'épuration : on sait faire de l'eau potable à partir d'une ressource très dégradée ; on sait rejeter une pollution minimale en aval dans la rivière. La ville s'est autonomisée par rapport à l'environnement.

Ces deux premières générations sont celles d'une demande transmise par les élus locaux aux opérateurs, qui ne peuvent répondre qu'en améliorant leur offre. On est donc dans une logique d'offre, d'abord en quantité, puis en qualité, qui conduit à vouloir desservir tous les usages urbains indistinctement et sans limite avec la meilleure eau possible. Mais ce qui était facile dans des villes restées à l'échelle de leurs rivières, l'est évidemment moins pour les grandes métropoles. Paris est devenue une ville beaucoup trop grande pour la Seine, et on doit revoir le schéma linéaire de Belgrand : on prend l'eau en amont, on l'utilise et on la rejette en aval. Plus généralement, la diversification des usages et la complexification des filières de traitement à la fin du XX^e siècle obligent à sortir de la logique d'offre (qu'elle soit en quantité ou en qualité), et à passer à la gestion de la demande, voire à remettre en cause la frontière avec l'eau comme ressource. C'est ce qui distingue le génie de l'environnement des génies plus anciens.

Contexte et enjeux de la gestion par la

demande et du génie de l'environnement

D'abord, pour la première fois dans l'histoire des services publics d'eau potable, se produit un découplage entre développement économique et consommation d'eau. Ce phénomène a commencé dès les années 1970 en Suisse et en Allemagne, mais il se généralise (Barbier *et al.*, 2000) ; et si, au début, on pouvait croire qu'il ne concernait que les plus gros consommateurs, mis face à leurs gaspillages par une facture qui inclut le coût de l'enlèvement des eaux usées, on se doute que, de manière plus feutrée, les changements d'équipements ménagers, et parfois aussi les changements d'attitude, et la décohabitation, vont faire baisser la partie proprement résidentielle des consommations urbaines.

Or, au même moment, la distribution d'eau potable est devenue une industrie mûre, désormais confrontée au renouvellement plus systématique de réseaux vieillissants. Cependant, les subventions qui avaient été la règle pour la mise en place initiale des infrastructures, ne sont plus disponibles pour leur renouvellement. De plus, la Commission européenne fait pression pour qu'on tarifie les services à leur coût complet, alors que de nombreux investissements restent à faire pour mieux protéger les milieux aquatiques. Bref, on risque de rentrer dans une spirale de crise : les prix augmentent, la demande baisse, et les règles d'équilibre budgétaire obligent à augmenter à nouveau les prix... On vérifie



© Pierre Gleizes/REA

On a assisté à une séparation entre eau comme services et eau comme ressource. On sait faire de l'eau potable à partir d'une ressource très dégradée, on sait rejeter une pollution minimale en aval dans la rivière. La ville s'est autonomisée par rapport à l'environnement.

On a assisté à une séparation entre eau comme services et eau comme ressource. On sait faire de l'eau potable à partir d'une ressource très dégradée, on sait rejeter une pollution minimale en aval dans la rivière. La ville s'est autonomisée par rapport à l'environnement.

ici que la gestion par la demande dont nous parlons n'est pas celle des économistes défenseurs du marché : demande et offre ne sont en effet pas indépendantes, mais interdépendantes dans une dynamique d'influence réciproque. Il s'ensuit que la gestion par la demande consiste à adapter la demande à l'offre et réciproquement, dans un contexte où la seconde, du fait de la rigidité des infrastructures, ne peut pas évoluer très vite.

On peut alors distinguer deux cas : si la demande en eau continue à augmenter, faire des économies d'eau, lutter contre les pertes, permet de retarder des investissements dans des capacités complémentaires. On dit d'ailleurs que l'eau économisée est souvent la

Ces analyses n'illustrent-elles pas clairement que les services publics sont des biens de club ? A bien y réfléchir, alors, le prix de l'eau ne serait pas le déterminant des pratiques d'économies ou d'investissement : par le biais de l'équilibre entre recettes et dépenses, il en serait plutôt la résultante...

Un autre facteur de mise en crise est la multiplication des paramètres de potabilité, qui sont adoptés les uns après les autres sans vision globale, sur la base d'une écotoxicologie qui finit par former un véritable casse-tête chinois pour les producteurs d'eau potable : certaines normes finissent par provoquer une sur-complexification qui à son tour rend presque impossible de satisfaire à toutes les normes de potabilité tout le



© Marta Nascimento/REA

Face à la difficulté de raccorder toute la population pauvre urbaine mondiale à de bons services publics, des expériences alternatives se développent, en complément ou en remplacement du réseau déficient.

moins chère pour desservir les demandes nouvelles. Inversement, si la demande baisse, il faut pouvoir imaginer comment réduire l'importance des infrastructures à gérer. Ce n'est pas évident, et une réflexion collective, avec les usagers des services, s'impose avant que tout un chacun se lance dans des stratégies individuelles comme des citernes d'eau de pluie ou des puits privés. Non seulement les investissements correspondants sont rarement rentables, mais les usagers aisés qui peuvent y recourir, en abandonnant en partie le service public, contribuent à accroître la fragilité et à en augmenter le prix, alors que les plus modestes en restent plus dépendants.

temps. Mais alors, quand les *media* s'en mêlent, comment accepter de payer de plus en plus cher une eau de moins en moins bonne ?

La réponse qui s'esquisse, est qu'on ferait mieux de protéger les ressources brutes au point de captage. Il s'agit alors de passer des contrats avec les agriculteurs des territoires où les villes s'approvisionnent en eau, pour leur racheter le manque à gagner lié à l'abandon des intrants de l'agriculture intensive. Cette stratégie « de troisième génération » semble plus durable, et même moins chère à terme, que celle de la course aux techniques de traitement. Mais elle a pour inconvénient de remettre en cause la séparation du secteur de

l'eau potable par rapport à la ressource. De surcroît, l'approche dite des 'paiements pour services rendus à l'écosystème' est souvent critiquée comme violant le principe pollueur payeur.

Dans le domaine de l'assainissement, aussi, la remise en cause des solutions purement technologiques au profit de solutions plus territorialisées progresse : voir les expériences françaises regroupées sous les termes d'eau dans la ville, d'hydrologie urbaine, etc. On ne peut plus véhiculer l'eau de pluie des grandes métropoles avec les eaux usées, on sépare, on réinfiltre, on stocke, on re-visibilise, on réutilise, etc. Là aussi des formes nouvelles d'implication des populations sont indispensables.

On arrive alors nécessairement à des formules institutionnelles très compliquées, et pas nécessairement transparentes. Cela conduit aux amalgames évoqués ci-dessus, et à la perte de confiance des usagers, dont on peut se demander si elle ne va pas rendre les services publics « insoutenables » : les Européens, même eux, ont-ils les moyens de s'offrir leurs services publics de l'eau à long terme ? La question s'est imposée depuis que les directives européennes se sont multipliées et ont été accompagnées de demandes d'estimation de coûts d'application. Le renchérissement prévisible lié aux importants investissements prévus a suscité des critiques croissantes du public, des élus et de la presse.

Il est nécessaire de mettre au point des méthodes d'évaluation et de comparaison des services publics, selon les trois grands axes de la tenabilité à long terme : économique, social, environnemental. Il faudrait d'ailleurs ajouter une quatrième dimension, celle de la durabilité institutionnelle et politique. Or, une caractéristique majeure des politiques environnementales, c'est le paradoxe d'un besoin accru de maîtrise de l'avenir lointain et de situations « systémiques », qui appelle une spécialisation et un resserrement de l'expertise, alors même que le public réclame de la transparence, de la participation plus directe, et des

évaluations immédiates. Il est ainsi difficile de faire comprendre à des citoyens-consommateurs la nécessité pratique de péréquations de toutes sortes lorsque des investissements très lourds, mais à périodicité lente, sont en jeu :

- ✓ péréquations territoriales, par concentration des unités de gestion ;
- ✓ péréquations temporelles, par la mutualisation des emprunts et des placements (banques de l'eau, provisionnements, etc.) ;
- ✓ péréquations transversales, par réunion de divers services dans une unité de gestion commune ;
- ✓ péréquations sociales, par prise en charge partielle de la facture des plus démunis par les plus aisés.

Et le Tiers Monde ?

Dans la plupart des grandes et moyennes villes des pays en développement, on n'est pas dans une situation de tout ou rien (service complet ou marche à pied jusqu'au puits). Les services publics existent, mais ils sont peu fiables, discontinus dans le temps, ne desservent pas tout le monde et surtout le font de façon inégale. Zérah (1997) a montré, sur le cas de Delhi, que non seulement les plus riches s'en sortaient mieux mais que les plus pauvres devaient dépenser davantage par mètre cube...

Face à la difficulté de raccorder toute cette population pauvre urbaine mondiale à de bons services publics, des expériences alternatives se développent, en complément ou en remplacement du réseau déficient : elles accroissent sans le vouloir la fragmentation de la ville en termes de services publics. Trop d'ingénieurs de l'eau des pays du Tiers Monde, plus encore que des entreprises privées, méprisent ces solutions partielles alors qu'il n'y a pas de possibilités financières pour réaliser tout de suite un réseau complet. Inversement, comment ne pas voir que la bonne vieille expérience européenne du municipalisme doit être revisitée, comme étant probablement la seule

manière de dépasser les limites de la gestion publique étatique des années d'euphorie, ainsi que de la privatisation à tous crins des années 1990. Quitte à poursuivre aussi la modernisation de ce municipalisme en l'aidant à passer à la troisième génération de l'industrie de l'eau : grâce au génie de l'environnement, nous maîtrisons beaucoup mieux les solutions alternatives aux systèmes collectifs classiques ; des solutions très intéressantes pour les situations à faible densité de population qui concernent aussi nos pays développés. Mais, avant tout, on devra se poser la question croisée essentielle du social et de la technique : quel est le degré de solidarité sociale d'une société locale, et quelles sont les techniques correspondantes qui peuvent être mises en œuvre grâce aux péréquations possibles dans ce cadre socio-institutionnel ?

Note

(1) Le cas typique est la difficulté à empêcher tout un chacun de creuser un puits dans une nappe souterraine surexploitée. On assiste souvent à une course à la profondeur.

Références bibliographiques

Barraqué Bernard, Ana Britto et Rosa Maria Formiga, *Sustainable water services and interaction with water resources in Europe and in Brazil*, online : www.hydrol-earth-sci-discuss.net/4/1/2007.

Barbier Jean Michel *et al.*, « Evolution des consommations d'eau ». Dossier in *TSM – Génie Urbain – Génie Rural*, periodical of the AGHTM, n° 2, 2000.

Ostrom Vincent & Ostrom E. (1977), « Public Goods and Public Choices », reproduced in M.D. McGinnis (ed.) 1999: *Polycentricity and Local Public Economies: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, Ann Arbor, Univ. of Michigan Press.

Pezon Christelle, *Le service de l'eau potable en France de 1850 à 1995*, Paris, Presses du CEREM, 2000.

Zérah, Marie-Hélène (1997), Inconstances de la distribution d'eau dans les villes du Tiers Monde : le cas de Delhi. *Flux, cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires* 30 (October-December), 5-15.