



INDISCIPLINES

Gestion durable de l'eau urbaine

Observations et échanges
France-Brésil

Sous la direction de Bernard Barraqué

Gestion durable de l'eau urbaine

Observations et échanges France-Brésil

La traduction du portugais vers le français des chapitres 2, 6, 8 et 10 a été effectuée par Bernard Barraqué.

© éditions Quæ, NSS-Dialogues, 2018

ISBN : 978-2-7592-2787-7

ISSN : 1772-4120

Éditions Quæ – RD 10 – 78026 Versailles Cedex
www.quae.com

Le code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Le non-respect de cette disposition met en danger l'édition, notamment scientifique. Toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation des éditeurs ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris.



INDISCIPLINES

Gestion durable de l'eau urbaine

Observations et échanges France-Brésil

Sous la direction de Bernard Barraqué

éditions
Quæ

La collection « Indisciplines » fondée par Jean-Marie Legay dans le cadre de l'association « Natures Sciences Sociétés-Dialogues » est aujourd'hui dirigée par Marianne Cohen. Dans la même orientation disciplinaire que la revue NSS, cette collection entend traiter des rapports que, consciemment ou non, les sociétés entretiennent avec leur environnement naturel et transformé à travers des relations directes, des représentations ou des usages. Elle mobilise les sciences de la terre, de la vie, de la société, des ingénieurs et toutes les démarches de recherche, éthique comprise. Elle s'intéresse tout particulièrement aux questions environnementales qui interpellent nos sociétés aujourd'hui, qu'elles soient abordées dans leur globalité ou analysées dans leurs dimensions les plus locales.

Le comité éditorial examinera avec attention toutes les propositions d'auteurs ou de collectifs qui ont adopté une démarche interdisciplinaire pour traiter de la complexité.

Remerciements

Nous tenons d'abord à remercier la Coordination pour le perfectionnement du personnel de l'enseignement supérieur (Capes) brésilienne et le Comité français d'évaluation de la coopération universitaire et scientifique avec le Brésil (Cofecub) d'avoir financé, dans le projet de coopération n° 717/11, les missions permettant de fixer la problématique et les thèmes à discuter, au sein d'un partenariat de chercheurs et d'universitaires en sciences sociales travaillant sur la ville, les services urbains et l'environnement. Mais les partenaires français sont également redevables à l'Agence nationale de la recherche, qui a financé, de 2009 à 2013, le projet Eau&3E dans le cadre de son programme Ville durable¹. Enfin, la préparation de l'ouvrage a bénéficié des discussions et du soutien de Franck Poupeau et Pedro Jacobi, animateurs du projet ANR-Bluegrass, portant sur plusieurs pays d'Amérique latine, ainsi que de l'Agence française de développement.

1. Les résultats de ce projet sont consultables sur le blog : <http://eau3e.hypotheses.org>

Sommaire

| | |
|---|-----|
| Remerciements | 5 |
| Introduction | 9 |
| Bernard Barraqué, Jean-Pierre Gaudin | |
| Chapitre 1. Intérêt général et intérêts locaux. Les enjeux liés aux services publics | 19 |
| Jean-Pierre Gaudin | |
| Chapitre 2. Service public, intérêt public : des concepts essentiels pour gouverner les métropoles au Brésil aujourd'hui | 37 |
| Margareth da Silva Pereira | |
| Chapitre 3. Interaction entre services publics et ressources en eau dans les métropoles en France et au Brésil | 61 |
| Bernard Barraqué, Rosa Maria Formiga-Johnsson, Laure Santoni | |
| Chapitre 4. Analyse économique du partage de la ressource en eau entre Bordeaux et la Gironde | 87 |
| Bruno de Grissac, Clément Guyard, Sandrine Vaucelle | |
| Chapitre 5. Recomposer les territoires de l'eau potable : histoire et leçons d'une expérience française | 97 |
| Rémi Barbier | |
| Chapitre 6. La gestion des services de <i>saneamento</i> dans les aires métropolitaines au Brésil : nouveaux territoires, nouvelles institutions | 111 |
| Ana Lucia Britto | |
| Chapitre 7. Les quatre régulations du service d'eau en France | 129 |
| Guillem Canneva | |
| Chapitre 8. Participation et contrôle social sur le <i>saneamento</i> au Brésil : la démocratisation des services et ses enjeux | 151 |
| Ana Lucia Britto et Orlando Alves dos Santos Junior | |
| Chapitre 9. Compteurs d'eau et tarifs en France : enjeux passés et actuels | 171 |
| Bernard Barraqué | |
| Chapitre 10. Les tarifs des services de <i>saneamento</i> au Brésil : la dimension sociale | 193 |
| Ana Lucia Britto | |

Chapitre 11. Agences de l'eau en France : succès et crise de la gestion en bien commun..... 211
Bernard Barraqué, Patrick Laigneau

**Chapitre 12. À la recherche des communs dans les organismes de bassin
en France et au Brésil.....** 223
Patrick Laigneau, Rosa Maria Formiga-Johnsson, Bernard Barraqué

Postface..... 235
Franck Poupeau, Pedro Jacobi

Liste des sigles..... 239

Liste des auteurs..... 243

Introduction

Bernard Barraqué, Jean-Pierre Gaudin

ORIGINES ET LOGIQUE DE CET OUVRAGE

En Europe comme au Brésil, la mondialisation se traduit par une urbanisation croissante et par l'apparition de grandes métropoles, où l'interaction avec la nature s'est complexifiée. Les techniques déployées au cours du siècle dernier par les ingénieurs civils et sanitaires ne suffisent plus à résoudre les problèmes de qualité et de quantité des services publics d'eau et d'assainissement; l'idéal technologique consistait à les rendre indépendants de l'état des ressources en eau. Mais désormais la quantité d'infrastructures à gérer à long terme est considérable; et comme les aides à l'équipement initial ne sont plus disponibles, la gestion économiquement durable se traduit par une augmentation inexorable des prix de l'eau. Ceux-ci risquent de devenir inabordables pour une partie de la population, remettant en cause les grands principes des services publics : universalité, continuité et égalité d'accès. Ces problèmes se posent bien sûr avec davantage d'acuité dans les métropoles du Sud, et notamment à São Paulo et à Rio de Janeiro, dans la mesure où l'accès aux services n'est pas encore généralisé, alors qu'il faudrait déjà passer aux problématiques nouvelles de gestion durable de services universalisés. Or, certaines évolutions européennes et notamment françaises tendent à rapprocher la problématique des services de celle des grandes villes du Sud : la volonté de mieux cibler les populations et de leur offrir des services adaptés, donc différenciés, se combine avec des projets individuels ou parfois collectifs de se « débrancher » des services en réseau, d'une façon qui pourrait à terme aboutir à des situations de fragmentation socio-spatiale comme on en voit au Brésil. Quel paradoxe ! Par ailleurs, le souci de mieux respecter les ressources en eau conduit à inciter les citoyens à économiser l'eau, mais s'ils le font vraiment, c'est en investissant dans les dispositifs d'économies d'eau, et donc il faut qu'ils soient assez riches pour le faire ! Or, les services, qui sont essentiellement financés par les factures payées par les usagers, risquent de se retrouver en déficit, et donc en difficulté pour assurer l'entretien d'une infrastructure très coûteuse à renouveler. Les gestionnaires seront (parfois selon la loi) obligés d'augmenter les prix des services, au détriment (à long terme) des plus démunis... Et même la promotion de nouveaux tarifs de l'eau, à la fois incitatifs et sociaux, en voulant assurer un accès à l'eau pour tous, risque insidieusement de remettre en cause la logique d'égalité d'accès et en définitive de contribuer à la fragmentation urbaine...

C'est face à ces interrogations que nous avons lancé, à partir de 2009, les projets dont ce livre est le résultat. Plusieurs équipes de recherche, mêlant sciences de l'ingénieur et sciences sociales, associées à des autorités locales responsables de services d'eau et à leurs techniciens, ont réfléchi de façon simultanée aux différentes dimensions de la

durabilité, dans l'esprit de la directive cadre sur l'eau de l'Union européenne; plusieurs questions s'entremêlent.

– La consommation d'eau baisse dans les villes françaises (comme ailleurs en Europe) depuis une vingtaine d'années, mais jusqu'où ira ce phénomène qui réduit lentement mais régulièrement les recettes des services publics?

– Les infrastructures vieillissent et doivent être renouvelées, mais est-ce à l'identique ou bien doit-on imaginer un recul du « tout-réseau »? Avec quel argent y parviendra-t-on, et qui doit payer?

– On constate désormais que les plus démunis ont du mal à payer des factures qui ont beaucoup augmenté. Quelle solution à ce problème? Une péréquation interne aux usagers du service (par les factures), une péréquation par les impôts locaux, ou encore la mise en place de transferts sociaux à des échelles plus larges?

– Associer les citoyens à la gestion du service, cela fait-il gagner du temps ou en perdre? Quels sont les coûts de transaction additionnels et les coûts évités plus tard? Par ailleurs, ne doit-on pas faire évoluer le service public d'eau, traditionnellement municipal (en Europe) et étatisé (au Brésil), au profit de recompositions articulant plusieurs niveaux de gouvernement ensemble? Quelle combinaison adopter entre la régionalisation/métropolisation (approche d'*upscaling*) des infrastructures et des modes de gestion du service d'eau, et des innovations à l'échelle de quartiers ou de lotissements voire de maisons individuelles (approche de *downscaling*)?

Dans ce projet, nous avons tenté d'améliorer les connaissances dans les quatre dimensions du développement durable.

– La dimension technico-environnementale : mieux connaître l'évolution des consommations d'eau pour un service plus adapté aux différents usages.

– La dimension économique : concilier la gestion à long terme du patrimoine technique et l'équilibre financier du service d'eau, et traduire cela dans la tarification.

– La dimension sociale : assurer la durabilité sociale des services d'eau et d'assainissement face à l'augmentation des prix.

– La dimension politique : recompositions territoriales et gouvernance des services d'eau, sans oublier l'articulation avec la ressource en eau.

Nous nous appuyons en partie sur ces réflexions pour offrir ici un ouvrage qui, sans couvrir tous les sujets, met en miroir les situations brésilienne et française dans quelques domaines clés.

D'abord avec une présentation comparée des notions et concepts situés au fondement des services publics d'eau dans les deux pays : intérêt général, intérêts locaux, intérêt public... (Jean-Pierre Gaudin, chapitre 1; Margareth da Silva Pereira, chapitre 2).

Puis en montrant la nécessité de repenser le lien entre services d'eau et partage des ressources à l'échelle des grandes conurbations, dans les régions de São Paulo et de Rio de Janeiro, en Provence et en Île-de-France, mais aussi dans un syndicat mixte entre la communauté urbaine de Bordeaux et le département de la Gironde (Bernard Barraqué, Rosa Maria Formiga-Johnsson et Laure Santoni, chapitre 3; Bruno de Grissac, Clément Guyard et Sandrine Vaucelle, chapitre 4).

Ensuite en évoquant les évolutions territoriales en cours dans les services d'eau et d'assainissement (*saneamento* au Brésil¹) et le développement de nouvelles échelles de gestion

1. Pour une traduction détaillée de ce terme, voir note 3, page 65 (chapitre 3).

(*re-scaling*) : place du département puis des nouvelles intercommunalités en France, création des services à l'échelle de métropoles au Brésil (Rémi Barbier, chapitre 5 ; Ana Lucia Britto, chapitre 6).

Une section est dédiée à la régulation des services d'eau : face à une quadruple régulation qui existe en France (technique, institutionnelle, économique, sociale), on montre l'importance du contrôle social au sens large tel qu'il existe au Brésil (Guillem Canneva, chapitre 7 ; Ana Lucia Britto et Orlando Alves dos Santos Junior, chapitre 8).

Enfin est abordée la question des tarifications et de leurs effets : de multiples formes de tarifs sociaux existent à travers le Brésil ; en France, l'histoire spécifique des compteurs d'eau (généralisés, mais souvent à l'échelle des propriétés, donc des immeubles) conduit à découvrir la dimension complexe et même paradoxale, inattendue, des effets des tarifs sociaux et incitatifs mis en place sous l'influence des démarches développées aux États-Unis (Bernard Barraqué, chapitre 9 ; Ana Lucia Britto, chapitre 10).

Pendant le déroulement de ces programmes de recherche, une thèse en cotutelle entre l'université fédérale du Rio Grande do Sul et Agroparistech a permis de reconstituer l'histoire, même courte, des agences et comités de bassin dans les deux pays, et de montrer les difficultés rencontrées par la démocratie participative et la gestion en bien commun selon les principes d'Elinor Ostrom. On a donc ajouté deux chapitres sur ce sujet (Bernard Barraqué et Patrick Laigneau, chapitre 11 ; Patrick Laigneau, Rosa Maria Formiga-Johnsson et Bernard Barraqué, chapitre 12).

SERVICES PUBLICS ET RESSOURCES EN EAU : DEUX TYPES DE BIENS PUBLICS IMPURS

Quelques questions doivent être abordées pour mieux différencier et rapprocher à la fois les situations des deux pays, et en particulier la complexification de l'opposition traditionnelle et classique entre État et marché, entre public et privé. On peut le faire d'abord en évoquant les biens publics impurs, dont l'eau fait largement partie, puis en évoquant les conséquences de l'affaiblissement du pouvoir des États dans la mondialisation.

Ce sont les travaux d'économie publique et institutionnelle, de Richard Musgrave et Paul Samuelson à Elinor Ostrom, qui ont fait émerger la notion de biens publics impurs, au-delà de l'opposition entre biens publics purs et biens de marché². En effet, pour qu'un bien soit clairement de marché, il lui faut deux caractéristiques simultanées : être sujet à une rivalité pour son utilisation, et être susceptible d'une appropriation exclusive³. Tandis qu'un bien public pur a les deux caractéristiques inverses de non-rivalité et d'impossibilité d'exclusion. Si les biens de consommation sont des biens de marché (*private goods*), d'autres biens sont nécessairement publics : un phare par exemple est fait pour être vu de tous les bateaux sans exclusion, ni rivalité entre eux. Dans ce cas, le financement du bien ne peut être assuré que par de l'argent public, par exemple grâce à des impôts payés par les citoyens. Paul Samuelson a décrit une première catégorie de biens publics impurs,

2. Les paragraphes qui suivent reprennent et développent une partie de la préface du livre de Gabrielle Bouleau et Laetitia Guérin-Schneider, *Des tuyaux et des hommes*, aux éditions Quæ (Barraqué, 2011).

3. C'est Richard Musgrave qui a eu le premier l'intuition que les biens publics avaient les deux caractéristiques de non-rivalité et d'impossibilité d'exclusion dans un article de 1969 et, avec Vincent et Elinor Ostrom, il en a tiré la fameuse matrice à double entrée définissant les quatre types de biens dans le livre publié avec sa femme Peggy en 1973. Cette histoire est décrite de façon passionnante par Maxime Desmarais-Tremblay (2014).

les biens exclusifs sans rivalité : ce sont des « biens de club » (ou à péage, *toll goods* et *club goods*). Historiquement, les clubs étaient fermés, et réservés à leurs membres. Mais on a ensuite développé des biens de club « ouverts », comme les ponts ou les autoroutes à péage : tous ceux qui payent peuvent les utiliser. En Europe, cela s'applique aux services publics à caractère commercial comme l'eau. En partie parce qu'il est en situation de « monopole régulé », un bon service public comme l'eau du robinet est fait pour être utilisé par tous les abonnés sans rivalité entre eux ; mais si on ne paye pas sa facture ou son abonnement, le service est normalement coupé. Notons ici que, dans nombre de pays en développement, une fraction significative de la population n'est pas raccordée au réseau, et elle est alors de fait exclue du « club » ; elle n'a donc de rapport à l'eau que comme ressource naturelle. Est-il alors étonnant que des intellectuels revendiquent pour l'eau « la nature de bien commun » et son « indisponibilité au profit » ?

En réalité, dans les pays développés, les économistes ont constaté aussi que les services publics seraient par nature ouverts à tous et donc subirait le phénomène du passager clandestin. Pour éviter qu'il se généralise et que le service soit ruiné, ils ont pensé qu'il fallait d'une part mettre en place des mécanismes de coercition, et d'autre part subventionner l'accès au service pour ceux qui ne voudraient pas en payer le prix à la mesure du bénéfice qu'ils en tireraient. Il faut avouer que la richesse des discussions des économistes institutionnalistes des années 1950 à 1970 a ensuite été perdue par l'orientation à la fois macroéconomique, mathématique et néolibérale de la discipline.

Toutefois, justement dans les années 1970, Vincent et Elinor Ostrom ont complété le tableau des quatre possibilités rivalité/exclusion, en décrivant l'autre catégorie de biens publics impurs, ceux où il y a rivalité entre usagers, mais sans qu'il soit possible d'en exclure certains (Ostrom, 1977). Parmi ces biens, on trouve justement l'eau comme ressource naturelle, du moins dès qu'un risque de pénurie apparaît : si tous les agriculteurs creusent un puits dans l'aquifère qu'ils surplombent (et il sera difficile de les contrôler), l'aquifère sera surexploité. C'est ce qui a fait écrire Hardin sur une « tragédie des communaux ». Mais, pour les Ostrom, il n'est pas nécessaire ni efficace de changer la nature de ces biens en les privatisant et en les ouvrant au marché. Il faut plutôt instituer une communauté, en la « façonnant » au cas par cas (*crafting*), et mettre en place en son sein des règles de partage équitable. Avant eux, le fondateur de l'économie des ressources naturelles, l'Allemand Siegfried Ciriacy Wantrup devenu professeur en Californie, s'était appuyé sur les biens communaux (alpages, fruitières...) qu'il avait connus dans son enfance, pour répondre à Hardin qu'ils n'étaient voués à aucune tragédie, et que leur gestion durable était assurée bien sûr dans le Tiers Monde par des communautés locales, mais aussi en Suisse, en Autriche et en Allemagne, c'est-à-dire au sein d'une économie de marché⁴ (Barraqué, 2011).

On voit donc d'emblée qu'il y a une différence fondamentale entre la ressource en eau et le service public de l'eau, entre le bien commun et le bien de club. On peut d'ailleurs rappeler que, si la gestion de biens communs par des communautés est très ancienne

4. Divers écrits de Ciriacy Wantrup sur la gestion des biens communs sont republiés dans Bishop et Andersen (1985), *Siegfried Ciriacy Wantrup, selected papers*.

et remonte à l'Antiquité⁵, les clubs sont une invention du siècle des Lumières, et ils portent en eux les idées d'égalité et de libre adhésion inventées à l'époque. À l'inverse, les communautés rassemblent, sur la base de règles contraignantes (coutumes), des membres différenciés : ils n'ont pas forcément les mêmes droits, mais ils considèrent les règles communes comme équitables⁶. De plus, la ressource qu'ils partagent est gratuite, mais ils doivent contribuer, souvent en nature, au maintien du dispositif technique commun ; alors que dans le bien de club, l'adhésion est volontaire mais payante, et à la mesure des besoins de financement du dispositif technique et de son entretien (par des salariés). On doit d'ailleurs distinguer les financeurs initiaux qui apportent le capital de départ, des abonnés qui participent en principe à son remboursement.

L'emploi du mot « capital » conduit à élargir l'étude de la transition historique d'un bien public impur à l'autre. Comment une communauté d'usage d'une ressource commune peut-elle se transformer en club ? Parce que le club est propriétaire d'un capital, ce qui veut dire que, sur cette base, comme tout propriétaire, il peut gager son bien, emprunter, et le développer (Steiger, 2006)... Et aujourd'hui dans les pays développés et émergents, les services publics de l'eau (comme ceux de l'électricité, du gaz, des transports, etc.) fonctionnent sur la base d'un énorme capital accumulé, qui les rend tout à fait crédibles auprès des banquiers et des investisseurs. Les innovations techniques de la société industrielle (par exemple, les réseaux étanches et sous pression) permettent de réunir autour du service un grand nombre d'abonnés anonymes, contrairement aux formes de participations, volontaires et contraintes à la fois, des petites communautés de gestion de l'eau dans les sociétés rurales pré-capitalistes.

Le service public est cependant un bien de club particulier, car la généralisation de l'accès, voulue pour des raisons sanitaires, a permis de baisser considérablement les contributions des membres et, en plus, de couvrir les coûts des services avec les factures payées par les bénéficiaires. Aux économies d'échelle s'est ajoutée cette double invention aussi fondamentale que peu étudiée : le robinet qui ferme et le compteur d'eau, qui permettent ensemble de passer de forfaits ou de comptage « à la jauge » (on achète un débit d'eau), à un achat de volumes d'eau, donc à la mise en place d'une part variable dans la facture. Cette part variable correspond au moins au coût de fonctionnement du service d'eau, et elle est apparue en particulier avec l'invention des usines de traitement d'eau (et plus tard des stations d'épuration des eaux usées). Tous ces dispositifs techniques ensemble ont accrédité l'idée que le service public est à caractère industriel et commercial (Spic), et donc ni gratuit ni financé par les impôts. En Europe, en général, les citoyens ont confiance dans un service d'eau potable pourtant commercial, et ils payent leur facture. On arrive même (en Allemagne, en France...) à y rajouter la redevance d'assainissement, en considérant que l'on rend service aux citoyens en leur enlevant l'eau qu'ils ont utilisée et souillée. Mais ça n'est pas toujours évident et, souvent, le financement de l'assainisse-

5. Ce sont les communaux en français, les *commons* en anglais. On peut considérer l'eau comme un communal à l'échelle de son bassin ; d'ailleurs, dans la quasi-totalité des systèmes juridiques, le droit admet la spécificité de l'eau courante en considérant qu'elle ne peut être l'objet d'une propriété, mais seulement de droits d'usage partagés par ses riverains.

6. Bien sûr, les règles coutumières des communautés locales étaient le plus souvent redoublées par les droits supérieurs (d'abus) des seigneurs, et d'ailleurs c'est ce type de droit féodal qui a été apporté par les Européens quand ils ont colonisé l'Amérique, suscitant l'hostilité des populations indigènes.

ment nécessite des subventions, des contributions provenant de taxes locales. Il en va de même pour les déchets ménagers : en France comme au Brésil, il est difficile de faire de l'enlèvement des ordures un service commercial ; il faudrait pouvoir faire payer le service au poids et/ou au volume, ce qui n'est pas facile compte tenu du risque de fraude, de passer clandestin... Ce serait plus facile si on généralisait l'évacuation par des tuyaux équipés de capteurs, mais en attendant ce service public reste à caractère administratif, imposé aux deux sens du terme.

En définitive, la transition des services d'eau de « biens communs » à « biens de club ouverts » n'est nulle part complète, même si elle est plus affirmée en Europe que dans un pays émergent comme le Brésil. Il faut donc réfléchir sur la base d'un double décalage : entre eau comme service et eau comme ressource, et aussi entre pays émergents et pays développés. En effet, à partir du moment où une fraction de la population urbaine vit dans l'illégalité foncière et n'a alors pas droit (en principe) à l'eau du service, toute la relation de confiance de la population est dégradée, et celle-ci veut d'autant moins payer pour un service qu'il est de médiocre qualité. La culture de l'eau reste davantage une culture d'eau comme ressource, c'est-à-dire comme un bien commun, gratuit. Malheureusement, il est bien difficile pour les populations démunies des périphéries des vastes métropoles de s'organiser à des échelles suffisamment locales pour être gérables en commun : c'est un enjeu majeur de durabilité ; la proposition d'apôtres de la gestion en commun, comme celle de Bunker Roy le fondateur indien de Barefoot College, décomposant les villes en autant de petites communautés vivant de façon autonome et frugale est discutable.

La confusion entre le partage de l'eau comme ressource et l'accès au service public est fréquente dans la discussion autour de l'eau comme bien public global : la pauvreté du Tiers Monde excuse en partie le désir collectif d'étendre la gratuité de l'eau, bien essentiel à la vie, au service public. Cela conduit par principe à faire de l'eau un bien public pur : dans certains pays en développement, l'État a décidé de la fournir à tous gratuitement, c'est-à-dire en la faisant payer indirectement par les impôts. Et d'ailleurs, dans les pays développés, durant toute la période d'installation initiale des réseaux publics, le financement a été assuré en bonne partie hors marché, à la suite des choix du municipalisme anglais du XIX^e siècle (taxes d'habitation⁷, subventions, emprunts aidés, etc.). Ce fut particulièrement le cas lorsqu'il a fallu financer l'adduction d'eau propre puisée à distance des villes.

Mais, peut-être à cause du poids pris dans les pays développés par la petite bourgeoisie salariée avec son individualisme, s'est imposé le service public d'eau de type commercial tel que nous le connaissons : payer son abonnement à domicile et sa facture d'eau, c'est non seulement gagner en autonomie par rapport à l'eau (on peut ouvrir le robinet quand on veut), mais c'est aussi pouvoir s'abstraire de la contrainte des relations qui se nouent à la fontaine publique.

Les études revenant sur certains objets techniques comme les lavoirs, les abreuvoirs, les fontaines publiques, les « serves » ou les moulins, permettent de mieux comprendre le passage d'une eau commune à un service public : le lavoir ou la fontaine publique étaient d'abord l'affaire des villages ou des hameaux. L'eau n'était alors pas vue comme un service

7. La plupart des Français payent le service d'enlèvement des déchets dans la taxe foncière, même pas dans la taxe d'habitation qui correspondrait davantage à l'utilisation du service.

collectif sous l'autorité de la mairie comme aujourd'hui, mais comme une affaire de voisins qui ont d'abord constitué des associations syndicales libres (puis éventuellement des associations syndicales autorisées ou ASA, pour une meilleure institutionnalisation), fait des souscriptions basées sur des dons volontaires et souvent abondées par une subvention, et obtenu des services différenciés en fonction de leurs contributions. On a donc eu affaire à une démarche plus communautaire que collective, avec un approvisionnement qui ne séparait pas l'eau potable des autres usages de la ressource (notamment l'arrosage du potager, l'abreuvement des bêtes). C'est dans les villes que, densité de population aidant, on a imaginé tirer les tuyaux jusque dans les cours d'immeubles, puis à l'étage ; l'augmentation subséquente de la pression imposait de réduire les pertes et donc de mettre des robinets qui ferment et des compteurs (sauf en Angleterre où la précocité de la desserte en eau a longtemps maintenu une situation d'adhésion obligatoire et de financement par l'impôt).

Si les petites structures d'approvisionnement en eau potable ont quasiment disparu en France, elles demeurent présentes dans de nombreux pays de la périphérie de l'Europe, du moins dans les zones à faible densité : réseaux de groupements d'habitants (*group water schemes*) irlandais, services de hameaux du nord du Portugal, de la Galice en Espagne et du sud de l'Italie, coopératives rurales au Danemark, etc. Or, à l'autre extrême, les services publics en Allemagne, face à une baisse historique de consommation et à une crise énergétique à venir, se demandent s'il ne faut pas remettre en cause le « tout-réseau » au profit de techniques de petites collectivités, gérées par des communautés militantes. De son côté, la France a encore 5 millions de fosses septiques, et non seulement il n'est plus question de raccorder ces logements à des réseaux d'égout, mais la loi permet désormais aux collectivités locales de mettre en place des services publics d'assainissement non collectif (Spanc). Ce nouveau regard sur les services de petites collectivités permet d'imaginer une politique européenne comprenant le retour des solutions autrefois vilipendées comme anti-hygiéniques, qu'il conviendrait de recombinaison avec les services publics en réseau devant continuer à desservir les zones denses. On pourrait ainsi prendre en compte un éventail plus complet de solutions dans une coopération décentralisée avec les pays en développement et les pays de l'Est, où la couverture en services d'eau et d'assainissement est encore très inégale.

Pour développer cette conception d'une coexistence possible entre biens communs et biens de club ouverts comme l'est l'eau urbaine, il faut réfléchir à l'articulation de l'économie et du social et aux solutions envisageables à diverses échelles territoriales : comment conduire une politique de l'eau qui soit le plus possible inclusive, participative et intégrée ? Et comment la financer ? On verra dans ce livre que la question du recouvrement des coûts pose de sérieux problèmes, et notamment en termes tarifaires.

Cette nouvelle dimension, sociale, de la gestion des services d'eau nous fait bien sûr rentrer dans la problématique de la gestion durable de l'eau. Or on voit que les trois objectifs (économique, environnemental et social) ne sont pas nécessairement compatibles, et on peut s'inquiéter pour la durabilité à venir, même dans un pays riche comme la France. Depuis 2013, pour des raisons sociales et avec le fameux « droit à l'eau », la loi interdit en France de couper l'eau à ceux qui ne paient pas leur facture, et même de leur réduire le débit. Les distributeurs publics et privés sont inquiets de voir le taux d'impayés croître régulièrement depuis, dans la mesure où il leur est difficile de distinguer les mauvais payeurs des victimes de la crise économique.

Quant au Brésil et à bien d'autres grands pays émergents, que ce soit en périphérie des grandes villes ou à la campagne, la grande question est de savoir comment assurer une transition vers une culture de service public universalisé (offert à tous), au besoin en inventant un service public « sans réseau ni compteur » à offrir à des citoyens organisés en communautés locales, mais bénéficiant d'un soutien équitable de la part des autorités en charge du service. Équitable mais pas égal... et bien sûr, on pense forcément ici au fait qu'une telle amélioration de l'accès à l'eau maintiendrait voire matérialiserait toujours une fragmentation sociale caractéristique des villes du Sud...

MONDIALISATION ET RÉÉCHELONNEMENTS TERRITORIAUX

En d'autres termes, la durabilité de l'eau urbaine, comme on le mesure en détail à travers le livre, doit s'analyser en référence à la diversité de contextes locaux qui se traduit dans un éventail d'enjeux. Interviennent ici en effet, au moins pour les grandes métropoles : les échelles de gestion de la ressource naturelle en eau ; mais aussi les différents types de pilotage para-municipal de la distribution de l'eau (délégations, concessions, partenariats, multiplicité des coopérations inter-territoriales) ; ou encore les tentatives variées de conciliation entre l'efficacité environnementale et une éventuelle « efficacité sociale ».

Cependant, les enjeux qui s'attachent aujourd'hui à l'eau dans les espaces urbains, spécialement dans les grandes villes et les métropoles, doivent s'analyser également à une autre échelle et selon une temporalité plus large. Ils s'inscrivent en effet aussi dans le contexte d'ensemble de la mondialisation néolibérale, fortement impulsée depuis une vingtaine d'années à l'échelle mondiale par les organisations internationales issues des accords de Bretton Woods, l'OMC et le G8. Cette globalisation s'est traduite par une diminution du pouvoir des États nationaux, marginalisant souvent les interventions économiques et sociales de type keynésien et les réglementations publiques.

D'une part, la relativisation de la puissance étatique découle de l'invention de nouveaux régimes d'externalisation des fonctions d'intérêt collectif, où le repère classique de l'intérêt général est maintenant concurrencé par la référence transnationale d'origine anglo-saxonne au *public interest* (défini par une agrégation négociée des intérêts particuliers), dérivée de l'économie standard et des théories du choix public (*public choice*)⁸.

Pour l'essentiel, la vision néolibérale voudrait assurer cette externalisation nouvelle par le moyen de partenariats public-privé... qui se révèlent souvent beaucoup plus asymétriques que les formules diversifiées de délégations de service public⁹, et par la multiplication d'autorités de régulation... qui s'avèrent bien peu indépendantes malgré leurs intitulés.

Cette nouvelle tendance d'ensemble à l'externalisation nourrit deux principaux défis pour la gestion de l'eau. Face à ce recours accru aux acteurs privés, comment agir pour que des territoires politiques locaux puissent atteindre l'idéal de liberté et d'égalité

8. La théorie des choix publics a valu le prix Nobel d'économie à James Buchanan, l'un de ses fondateurs : elle vise à appliquer les règles de l'économie aux décisions publiques. Ceci est bien expliqué sur internet, voir par exemple le court article de Joël Hermet : http://hermet.org/pages/textes/public_choice.pdf

9. Le terme partenariat public-privé est vague mais utilisé couramment. En droit français on parle précisément de contrat de partenariat, quand une entreprise privée se voit confier la réalisation d'un équipement public dont elle reste propriétaire sur la durée du contrat, et qu'elle loue au partenaire public. Dans la délégation de service, les équipements restent la propriété du partenaire public, qui en confie l'exploitation, et parfois le renouvellement, à une entreprise privée.

contenu dans la définition des services publics, et cependant faire place aussi à un régime de biens communs (ni étatiques ni privés), où l'équité collective puisse être préservée et même amplifiée? Et que faire, dans un contexte néolibéral qui exacerbe les contradictions entre ses trois piliers (économique, efficacité environnementale et sanitaire, justice sociale), pour que l'objectif de durabilité dans la gestion de l'eau ne se vide pas finalement de son sens?

D'autre part, la relativisation contemporaine de la puissance étatique est alimentée par un mouvement (aujourd'hui transnational) de décentralisation, de régionalisation, et de métropolisation. Cette tendance accompagne des préconisations de bonne gouvernance portées par nombre d'organisations internationales (le système de l'Onu, la Banque mondiale et ses relais des banques régionales de développement, la Commission européenne, l'OCDE, etc.) depuis une vingtaine d'années. Pour leurs promoteurs, il s'agit à la fois de préconiser de bonnes pratiques politiques mais aussi d'accompagner les nouvelles échelles de gestion de l'urbanisation et de l'attractivité économique. La réforme territoriale importante qui se développe en France depuis plusieurs années, et qui vient d'être renforcée par la loi Maptam puis par la loi NOTRe¹⁰, en offre une illustration saisissante.

Ce mouvement de rééchelonnement territorial des responsabilités (*re-scaling*) passe désormais par des instruments spécifiques de politiques publiques, au-delà des habituelles réformes décentralisatrices et des déconcentrations des compétences. Il s'agit en l'espèce de superposer divers niveaux locaux de coopération, *via* des opérateurs techniques qui visent l'efficacité métropolitaine, mais qui aboutissent à laisser de côté la légitimation politique et qui l'opacifient en multipliant les effets de « mille-feuille » administratif. Il s'agit aussi de l'invention de nouvelles formules de politiques dites contractuelles, qui autorisent des partenariats temporaires et flexibles entre multiples acteurs, mais qui émiettent les responsabilités et obscurcissent la visibilité de l'action. L'échec retentissant de certaines privatisations de services d'eau dans des grandes villes n'a-t-il pas conduit les institutions financières internationales à s'intéresser aux « petits opérateurs privés » travaillant dans des petites villes ou des quartiers de grandes villes? Mais comment vérifier les progrès qu'ils apportent?

Cette tendance transnationale à la décentralisation, qui fragilise souvent l'action étatique, alimente à son tour deux grands défis futurs. De quelle manière les nouveaux partenariats multi-niveaux, souvent noués autour de projets ou de programmes précis et limités dans le temps, peuvent-ils tenir véritablement compte des planifications spatiales à long terme de l'environnement, qui de leur côté prévoient des aménagements protecteurs (trames vertes et bleues, digues, etc.), des réserves naturelles anticipant le changement climatique, et de nouvelles articulations entre les services et la ressource? Et comment empêcher que la *multilevel governance*, qui est portée par les dynamiques de décentralisation, ne soit pas seulement de type technicien et gestionnaire, ni de type politique paternaliste et clientéliste, mais qu'elle s'articule localement aussi sur des légitimations politiques fortes (c'est-à-dire combinant niveaux d'élections, leadership non clientéliste et participation)?

Si cet ouvrage apporte à ses lecteurs des connaissances utiles à une meilleure maîtrise politique, au sens large, de la complexité technique de l'eau urbaine, nous en serons très heureux.

10. Loi du 27 janvier 2014 dite de modernisation de l'action publique territoriale et d'aménagement des métropoles; loi du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Barraqué B., 2011. Préface. In : Bouleau G., Guérin-Schneider L. (dir), *Des tuyaux et des hommes, les réseaux d'eau en France*. Éditions Quæ, coll. Indisciplines, p. 7-12.
- Bishop et Andersen (eds.), 1985. *Siegfried Ciriacy Wantrup, selected papers*. Westview press.
- Desmarais-Tremblay M., 2014. On the Definition of Public Goods. Assessing Richard A. Musgrave's contribution. Documents de travail du Centre d'économie de la Sorbonne. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00951577/document>
- Ostrom V. et E., 1977. Public Goods and Public Choices: The Emergence of Public Economies and Industry Structures. In : *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*. Reprinted in : Ostrom V., 1991. *The Meaning of American Federalism*. San Francisco, Institute for Contemporary Studies.
- Steiger O., 2006. Property Economics versus New Institutional Economics: Alternative Foundations of How to Trigger Economic Development. *Journal of Economic Issues*, vol. 39(1).