

# Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



**16<sup>e</sup> SESSION PLENIERE**  
**CG(16)6REP**  
21 janvier 2009

## Les services publics de l'eau et de l'assainissement pour un développement durable

Vladimir GORODETSKIY, Fédération de Russie (L, SOC)  
Piet JANSEN, Pays-Bas (R, PPE/DC)

Exposé des motifs  
Commission du développement durable

### Résumé

L'eau est un bien public vital dont la garantie de disponibilité, tant en termes de qualité que de quantité, constitue un défi majeur pour les sociétés humaines et le développement durable de la planète.

Une action publique déterminée en matière de gestion de l'eau et de l'assainissement représente un investissement essentiel pour l'avenir. Le Congrès en appelle à une véritable culture de la responsabilité qui réaffirme le rôle des pouvoirs locaux et régionaux en la matière.

La complexité des problèmes liés à l'eau rend plus difficile la prise de décision en termes de mode de gestion. Toutefois, la responsabilité juridique sur les services de l'eau et de l'assainissement doit se situer au niveau le plus proche possible des citoyens et les décisions liées à l'eau doivent impérativement être prises en association avec le secteur privé, les ONG et le citoyen-usager.

Le Congrès invite les collectivités territoriales et les organisations qui les représentent à se mobiliser en vue du 5<sup>ème</sup> Forum mondial de l'eau pour y faire valoir leur rôle fondamental dans l'organisation des services publics de l'eau et de l'assainissement et pour que soit respectée leur liberté de choix entre les différents modes de gestion.

R : Chambre des régions / L : Chambre des pouvoirs locaux  
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès  
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès  
SOC : Groupe Socialiste du Congrès  
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



## SOMMAIRE

Introduction .....	3
1. Le rôle privilégié des élus locaux .....	3
2. Le contexte : la Directive-Cadre européenne sur l'eau .....	4
3. Les services publics d'eau en Europe : des modes de gestion diversifiés .....	4
4. Les nouveaux défis.....	7
5. Quelques réponses aux défis .....	9
Conclusion .....	12

Le Secrétariat du Congrès souhaite remercier Mme Myriam Constantin, Ancien Adjoint au Maire de Paris chargée de l'eau et de l'assainissement, pour sa contribution à l'élaboration de ce rapport en tant que premier Rapporteur jusqu'en mars 2008, M. Bernard Barraqué, Directeur de recherches à l'École nationale du génie rural, des eaux et des forêts (ENGREF), France, et M. Hans Bressers et M. Kris Lulofs, de l'Université de Twente, École de gestion et de gouvernance, Pays-Bas, pour la préparation de ce rapport.

## Introduction

Le présent rapport traite de la gestion durable de l'eau (potable), de l'assainissement et de l'épuration de l'eau, d'un approvisionnement en eau de qualité, accessible à tous sans répercussion du coût sur les générations futures et sans le risque de leur léguer des situations ingérables.

L'objectif de ce rapport est de susciter un débat à l'échelle européenne sur les stratégies et politiques concrètes qui visent à améliorer le développement durable et la gestion des services de l'eau et de l'assainissement dans les collectivités locales et régionales européennes.

Plus d'un milliard de personnes dans le monde ont un accès insuffisant à l'eau potable. À moins d'un changement de politique, les Nations Unies s'attendent à une augmentation de ce chiffre dans des proportions considérables. Du fait de l'industrialisation et de l'accroissement démographique, la consommation totale d'eau a été multipliée par neuf au cours du siècle dernier. La demande d'eau potable augmente environ deux fois plus vite que la population et au cours des 20 dernières années, le coût de l'eau n'a cessé de croître pour les usagers. Les collectivités territoriales ont un rôle majeur à jouer dans la gestion des services de l'eau et de l'assainissement et ce quelque que soit le mode de gestion choisi.

Le présent document esquisse l'historique de la situation actuelle en Europe. Il décrit la diversité des approches en matière d'organisation et de gestion de l'approvisionnement en eau. Il présente un résumé des défis pour l'avenir et indique dans leurs grandes lignes les solutions adoptées dans les différents pays européens. Ce rapport propose également des pistes pour un approvisionnement durable en eau, sans pour autant apporter de solution universelle.

### 1. Le rôle privilégié des élus locaux

Si l'on comparait rapidement la qualité des services publics d'eau et d'assainissement dans le monde, l'Europe de l'Ouest, au-delà de la diversité des situations en son sein, arriverait nettement en tête. Cela est notamment dû à une situation historique de forte densité de population, et de relative rareté de la ressource, qui interdisait d'exploiter sans compter des ressources abondantes et lointaines, dans une sorte de fuite en avant qu'ont pu connaître de grands pays, dont la taille est à l'échelle de continents. Mais c'est aussi dû au rôle essentiel joué par les pouvoirs locaux dans toute la phase de mise en place des services publics à partir de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle ; les autorités locales ont bénéficié aussi de l'invention de technologies de traitement permettant d'exploiter l'eau des rivières baignant les villes, et elles ont en pratique trouvé un équilibre dynamique entre le financement des infrastructures par l'argent public, et le développement progressif de la tarification des usagers-consommateurs.

A partir de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, ce sont les villes, puis des syndicats de communes (joint boards, syndicats intercommunaux, *zweckverbänden*, *consorzi*), qui ont généralement repris en charge et développé des réseaux « inventés » par des concessionnaires privés, ou bien par des associations de citoyens. Certes, l'opposition public/privé a joué un rôle structurant, en particulier en France et au Royaume-Uni. Le libéralisme a permis le développement initial des réseaux, mais avec des services payants, et d'autant plus chers qu'ils n'avaient de clients que dans les quartiers privilégiés ; il en résultait donc une sélection par l'argent ne résolvant pas la question sanitaire.

En Europe comme en Amérique du Nord, c'est sans doute le manque de capitaux, et surtout de capitaux à bon marché, qui a mis la concession en crise et a fait perdre confiance dans cette formule initiale de gestion des services, dès que les élus et les hygiénistes ont fait de l'accès à l'eau une question de santé publique, et plus seulement un luxe ou un confort.

Parce qu'ils ne pouvaient se développer que dans une grande confiance à long terme, tous les services urbains auront été ensuite et à l'inverse, marqués durablement par le municipalisme, une sorte de *welfare state* avant la lettre : les villes bénéficiaient de possibilités de financement privilégiés (les caisses d'épargne locales qu'elles contrôlaient), et souvent de subventions d'État, ce qui permettait d'abaisser le coût d'accès. Ces services ont constitué en Europe continentale un champ important d'expression de la subsidiarité, c'est à dire d'une part du partage des tâches de gestion entre pouvoirs centraux, locaux, et intermédiaires, et d'autre part, de la dimension communautaire et

solidaire des rapports fondés sur l'appartenance au même territoire : en cas de choléra, même les riches des beaux quartiers pouvaient mourir. La bactériologie découverte par Koch et Pasteur a conduit à traiter l'eau potable à une époque où on ne savait pas bien soigner ces épidémies elles-mêmes. Les techniques correspondantes ont alors permis aux villes de prendre l'eau dans les rivières et de la distribuer sans danger, ce qui a conforté le caractère local des services, tout en permettant de développer l'idée d'une facturation aux abonnés des volumes consommés. Les villes ont rapidement investi dans des dispositifs sanitaires. Les égouts ouverts ont été remplacés par des réseaux souterrains fermés. Pour ce qui est de l'épuration de l'eau dans le cadre de la politique d'approvisionnement en eau, elle est arrivée relativement tard après l'avènement de la révolution industrielle et toutes ses conséquences négatives pour la qualité des écosystèmes aquatiques. Les demandes concernant le rétablissement de la qualité des ressources en eau ont débouché sur l'épuration publique de l'eau.

## **2. Le contexte : la Directive-Cadre européenne sur l'eau**

Pourtant, avec la Directive-Cadre européenne sur l'eau (CE 2000/60) des pressions nouvelles s'exercent sur ces services, et posent le défi de la durabilité de la gestion publique locale, qui à son tour appelle des solutions nouvelles. Si l'on résume cette Directive de façon brutale, elle demande aux États membres de l'Union Européenne d'adopter une gestion intégrée par districts hydrographiques, afin de reconquérir la qualité du milieu aquatique : le fameux 'bon état écologique', ou au moins le 'bon potentiel', d'ici à 2015. Mais elle demande aussi de se rapprocher d'un principe de durabilité économique qui estime que les usagers des services rendus par l'eau doivent en payer le coût complet. Enfin, elle impose d'informer et de consulter le public sur les mesures adoptées, et recommande fortement son implication directe dans la préparation des décisions. On a ainsi une mise en pratique concrète des '3 E' de la durabilité : environnementale, économique, éthique. Toutefois, cette présentation devenue classique tend à ne pas donner assez d'importance à la dimension proprement politique de la gestion de l'eau et de son territoire.

En effet, on constate qu'un problème essentiel reste d'organiser la coopération et la gouvernance multi-niveaux entre pouvoirs nationaux, régionaux, locaux, plutôt que des affrontements comme on le constate dans certains pays émergents. Les bassins hydrographiques ne sont pas toujours situés le long des limites des collectivités locales et régionales ; ils débordent même parfois des frontières nationales. Comme on va le voir, cette coopération permet notamment de rendre la gestion des services plus durable en l'articulant sur celle des ressources en eau, principe important sous-jacent à la Directive-cadre dans le domaine de l'eau. Par exemple, la complexité technique croissante de la gestion et les principes de la Directive semblent porter atteinte au rôle de gestion des collectivités locales, auxquelles la préférence était donnée dans le passé, en faveur de consortiums volontaires ou d'une collaboration centralisée au niveau régional. Et, à l'inverse des ressources en eau, les services de l'eau peuvent être privatisés, ou du moins faire l'objet de diverses formes de participation du secteur privé. Mais il ne faudrait pas se focaliser sur le seul débat public/privé : après une analyse approfondie des services publics de l'eau en Europe sur une longue période, nous pouvons distinguer d'autres grandes questions en matière de gestion des services. Bien qu'il ait repris dans les années 1990, le débat public/privé a presque toujours lieu à propos de la question de savoir si ce sont les autorités centrales ou décentralisées qui devraient assurer la gestion des services (échelle). Une question supplémentaire concerne le choix à opérer entre scinder les divers services publics ou assurer une gestion plus globale.

## **3. Les services publics d'eau en Europe : des modes de gestion diversifiés**

Naturellement, une analyse complète ne peut ignorer l'opposition apparente entre "public" et "privé" qui aura été le concept structurant des politiques de l'eau pendant un siècle et demi : Elle est inscrite dans le débat historique entre libéralisme et socialisme, entre l'État ou le Marché, propre aux systèmes juridiques liés au capitalisme. Mais ici il faut opérer une distinction entre ressources en eau et services de l'eau. Dans la plupart des systèmes juridiques européens, l'eau courante et les eaux souterraines, c'est-à-dire tout l'écosystème aquatique est 'la chose commune' de ses riverains. Ce n'est pas un hasard si le droit de l'eau français, s'éloignant de la tradition du droit romain, et des tentatives du 19ème siècle pour la faire entrer dans le Code civil (eau publique ou eau privée), la redéfinit en 1992 comme patrimoine commun (*common property*), y compris les eaux souterraines.

Comme dans d'autres pays, cette évolution appelle une gestion intégrée et participative entre les décideurs politiques et les usagers, plutôt qu'une gestion étatique planifiée et multisectorielle, « multipurpose ».

L'eau n'est ni un « produit » échangeable, ni un 'bien public mondial' comme l'air. D'une part, parce qu'elle est difficile à posséder (elle coule), mais d'autre part elle est trop lourde pour s'échapper de son lit (elle est donc territorialisée et doit être répartie entre un nombre fini de parties prenantes). Étant donné la nature de ce bien, son exclusion pour des motifs économiques ou autres n'est pas souhaitable, et elle est souvent impossible. En Europe en tout cas, les ressources en eau ne peuvent être détenues par des personnes privées et il n'y a pas de marchés de l'eau en tant que tels. La solution usuelle consiste à regrouper les parties prenantes en communautés d'usagers, d'où l'importance accordée à la gestion intégrée et participative de l'eau. Mais les gouvernements gardent souvent le contrôle de ces communautés, pour imposer soit des règles de répartition équitables ou des priorités générées en dehors du bassin hydrographique.

Outre l'efficacité de l'approvisionnement, les services de l'eau ont maintenant en charge la collecte et le traitement des eaux usées nécessaire pour protéger les environnements aquatiques. Comme ce service supplémentaire fait plus que doubler la facture d'eau, se pose de plus en plus la question de la capacité des consommateurs à payer. A cet égard, la gestion de la demande joue aussi souvent un rôle. Toutefois, réduire la demande risque aussi d'entraîner une crise financière pour les services de l'eau : étant donnée l'importance de l'infrastructure fixe, l'offre et la demande sont liées et rendues mutuellement dépendantes, au lieu de se faire concurrence, comme c'est le cas sur le marché libre. Certains économistes, pour décrire cette situation, qualifient ces services de l'eau comme un « bien de club » : l'infrastructure du club doit être maintenue quel que soit le nombre de membres. Au début, les services de l'eau étaient en général fortement subventionnés, de sorte que les membres du club payaient une faible cotisation. Mais quand il s'agit de renouveler les actifs et d'en améliorer la qualité, il faut relever les prix.

Dans de nombreux pays en Europe, selon les règles comptables, le secteur public n'est pas (ou n'était pas) autorisé à inscrire des amortissements ou des réserves dans ses comptes. Le résultat est que seuls les coûts de fonctionnement supportés par les services gérés par l'État sont répercutés sur les consommateurs. Ces services sont donc relativement bon marché, mais ont aussi une durabilité moindre. D'un point de vue comptable, on constate donc parfois un développement de la gestion combinée publique/privée des infrastructures. Dans certains pays, on observe également des modifications du régime de budgétisation pour les collectivités locales et régionales, qui permettent la constitution de réserves, la capitalisation et l'amortissement -- ou les rendent même obligatoires. Aujourd'hui encore, le domaine de l'eau résiste en partie à une construction européenne fondée sur le modèle libéral conduisant à la remise en cause des monopoles nationaux au profit d'une ouverture aux capitaux privés et à la concurrence. Pour les services publics, cela se traduirait éventuellement par une privatisation qui serait assortie d'une régulation « à l'anglaise », par des Autorités Administratives Indépendantes centralisées. Or si certains États ont mis en place une telle structure de régulation, aucun n'a suivi complètement l'exemple anglais en privatisant les infrastructures. Dans de nombreux pays, les services publics de l'eau et de l'assainissement sont gérés conjointement par les secteurs public et privé, souvent financés par des capitaux publics. Des entreprises commerciales ou industrielles sont souvent chargées de la mise en œuvre.

### *Des expériences diverses*

Les États membres du Conseil de l'Europe ont une grande expérience des divers modes de gestion des services de l'eau. Une brève description de la situation en Grande-Bretagne, en France, en Italie, aux Pays-Bas et en Fédération de Russie illustrera les choix des secteurs publics et privés, les choix d'échelle et les mesures compensatoires.

En Grande-Bretagne, le secteur de l'eau a été privatisé autour de 1990. En Angleterre et au Pays de Galles, il en est résulté des monopoles régionaux. Dans le souci d'améliorer l'efficacité, un type de marketing a été introduit sur la base de la réglementation des prix, en combinaison avec un système de référence pour la performance (benchmarking), fondé sur les résultats de la meilleure entreprise. Sur la base des entreprises offrant le meilleur rapport coût – efficacité, l'Office des services de l'eau (OFWAT) fixe les prix maximaux, en tenant compte des facteurs exogènes. Ici, on a opté pour un système de privatisation et de marché qui compense les risques de formation de monopoles et d'oligopoles (synonymes de dépendance, prix élevés et profits élevés), au moyen de plusieurs

mesures. À partir de 1995 environ, il y a eu des améliorations manifestes de l'efficacité. Certains considèrent que toutefois, elles ne sont pas attribuables à la privatisation, mais au système compensatoire de la réglementation des prix et de concurrence fondée sur certains critères. Depuis la privatisation, les tarifs ont fortement augmenté, en partie en raison des investissements massifs opérés à la demande du régulateur. Les bénéfices des entreprises ont également progressé substantiellement, ce dont l'Office a l'intention de profiter au bout du compte. Malgré cela, les compagnies des eaux ont mis du temps à remplacer les vieilles canalisations.

En France, la distribution et l'épuration de l'eau potable relèvent des communes et bénéficient depuis peu du soutien croissant des départements. La centralisation, les limitations imposées à l'autonomie financière locale et l'absence de marge de manœuvre dans la comptabilité publique ont fait émerger une nouvelle formule de gestion déléguée, l'affermage. On distingue deux principaux types de contrats. L'*affermage* est un contrat à court terme (une quinzaine d'années), comprenant les activités opérationnelles de l'extraction, de l'épuration et du rejet. Les collectivités locales demeurent propriétaires des canalisations et des installations et font les investissements. Moins répandue est la *concession*, qui durait entre 25 et 50 ans. Dans ce cas, la société construit l'installation, la gère et assume le risque financier pendant la durée du contrat. A l'expiration de la concession, la propriété revient à la commune et la société reçoit une compensation si nécessaire. Dans les deux formules, le prix constitue un élément essentiel de l'offre de la société pendant le contrat. En plus de l'offre, certains suppléments sont parfois proposés pour les investissements et la maintenance. Il en résulte un paysage fragmenté. Il subsiste un petit nombre de grands établissements, composés de personnel d'encadrement, à côté de quelques petites entreprises nouvelles venues et de nombreux établissements techniques gérés directement par le personnel d'exécution. La pression croissante du public sur les communes et les commissions mixtes pour qu'elles contrôlent plus rigoureusement l'exécution des contrats par les grandes entreprises explique la montée en puissance des départements (conseils généraux) qui ont toujours, traditionnellement, aidé financièrement les petites communes, et qui tirent maintenant avantage des lois de décentralisation votées dans les années 1980 pour élaborer leur propre politique en matière de services de l'eau.

L'Italie a été le premier pays européen à entreprendre une restructuration administrative de la gestion de l'eau en 1989 et 1994. La loi dite « Galli » substitue à la gestion locale directe la gestion par des entreprises publiques intervenant dans des « territoires optimaux » (ATO, *ambiti territoriali ottimali*), qui coïncident presque toujours avec les provinces. Par exemple, ce sont les autorités des districts hydrographiques locaux (les ATOs) qui sont responsables des investissements. Il est possible d'accorder des concessions à des entreprises privées. Le fait que la chaîne de l'eau italienne exige, dans certaines régions, des investissements énormes dans la qualité de l'eau potable pour réduire les pertes dues aux fuites et accroître la capacité d'épuration – n'y est certainement pas pour rien. En Italie, les tarifs moyens de l'eau sont inférieurs d'environ 50 pour cent à la moyenne européenne. Tout le monde convient qu'il faudrait les relever afin d'obtenir les dizaines de milliards nécessaires pour l'investissement. Les organisations de consommateurs sont d'accord sur ce point, mais concluent qu'il faut également accroître la transparence.

Les Pays-Bas sont revenus sur la privatisation initiale. Le « nouveau » projet de loi néerlandaise dispose que seules les entités publiques (ou des entités privées, si toutes leurs actions appartiennent à une entité de droit public) peuvent fournir des services d'eau potable aux consommateurs. Les entreprises de distribution d'eau potable comptabilisent les investissements, en pratiquant l'amortissement annuel. Les communes sont surtout responsables de l'évacuation des eaux usées. Un effort considérable est nécessaire dans le pays pour remplacer les réseaux d'égouts obsolètes. La capitalisation dans les comptes, avec un amortissement annuel, a été introduite récemment. En particulier, on applique un benchmarking concurrentiel / une comparaison sur critères pour améliorer l'efficacité. Pour la production et l'épuration de l'eau potable, ce système est bien développé ; pour le réseau d'assainissement, il y a des initiatives. Pour l'eau potable, une comparaison entre entreprises suivie depuis 2000 montre que, par suite de l'amélioration de l'efficacité, le prix de l'eau potable par mètre cube et par raccordement a diminué en termes réels. Certains estiment que l'on pourrait faire mieux encore, en distribuant moins de dividendes aux actionnaires du secteur de l'eau potable. On attend beaucoup aussi de l'amélioration de la transparence publique. On s'emploie en outre à améliorer l'efficacité grâce à la coordination des waterings (chargés de l'épuration, entre autres choses), des entreprises d'eau potable et des communes (responsable entre autres du réseau d'assainissement).

En Russie, les lacs représentent 30 pour cent des réserves mondiales en eau douce, et les ressources fluviales environ 22 pour cent. Pendant la période soviétique, l'approvisionnement en eau potable était financé par des investissements du gouvernement central. Jusqu'au milieu des années 90, les réseaux d'approvisionnement et d'assainissement ont été détenus et entretenus par des entreprises industrielles et il n'est pas rare de constater que des entreprises privées utilisent les biens de production de façon intensive pendant cinq ou six ans sans investir dans la modernisation des équipements et des réseaux. La gestion de ces réseaux publics est actuellement transférée aux collectivités territoriales qui délèguent leur maintenance à des entreprises spécialisées, ou *Vodokanals*. Cela étant, si la Russie remplace chaque année une partie des réseaux d'approvisionnement en eau et d'assainissement lourdement endommagés, l'état des réseaux et des équipements transférés n'est pas toujours conforme aux normes modernes. Le cadre réglementaire en matière de gestion des eaux repose sur le Code de l'eau de la Fédération de Russie, entré en vigueur en 2007. Le Gouvernement russe élabore actuellement un nouveau programme-cadre national intitulé « Eau propre » prévu pour durer jusqu'en 2020. Par ailleurs, de nombreuses régions de la Fédération de Russie ont adopté leur propre programme d'amélioration des performances des systèmes de distribution et d'évacuation d'eau mais ce n'est pas le cas pour la plupart des collectivités locales. La réglementation des prix limite néanmoins la marge de manœuvre dans ce secteur et les pratiques complémentaires de subventionnement ne permettent pas de moderniser les services publics de l'eau et de l'assainissement dans toute la mesure nécessaire.

Une importante constatation connexe à propos de cet aperçu d'études réalisées en Australie, en Belgique, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et au Portugal est que le débat public/privé est subordonné à la présence ou à l'absence d'incitations en faveur de l'efficacité dans le système. L'étude montre que des structures d'incitation ont un effet positif sur l'efficacité, et qu'en l'absence d'incitations clairement structurelles on observe une baisse de l'efficacité moyenne par rapport aux services où il y a des incitations du fait d'un organisme régulateur ou d'un benchmarking concurrentiel / mise en concurrence par rapport à un résultat mesuré. La gestion publique, en soi, n'est ni meilleure ni pire que la gestion privée. Il semble qu'elle dépende de nombreux facteurs. En particulier, le prix par mètre cube n'est pas aussi pertinent que la facture annuelle, et par conséquent, il faudrait aussi tenir compte de la taille de la famille.

Ce qui précède confirme l'observation selon laquelle la comparaison la plus prometteuse n'est pas entre secteur public et secteur privé, mais entre les mesures correctives prises par les deux systèmes pour gérer les avantages et les inconvénients. Les avantages d'échelle de la privatisation et du marché aboutissent facilement à des oligopoles ou à des monopoles sur lesquels il est difficile de revenir. Les risques comprennent une plus grande dépendance et l'exclusion éventuelle des parties intéressées. La gestion publique a elle aussi des inconvénients potentiels. Comme un monopole ou un oligopole public a peu d'incitations en faveur de l'efficacité, il pourrait facilement déboucher sur un service de qualité faible et plus cher.

#### **4. Les nouveaux défis**

Malgré des succès relatifs, les services publics de l'eau et de l'assainissement sont confrontés à plusieurs problèmes nouveaux. L'infrastructure obsolète a besoin d'être remplacée. Il faut s'attaquer au problème des pertes dues aux fuites. Dans certains pays, comme la Grande-Bretagne et l'Italie, les études montrent que celles-ci peuvent atteindre jusqu'à 30 à 40 pour cent. Aux Pays-Bas, dans des conditions favorables, elles se situent seulement entre 3 et 7 pour cent. Les égouts et ouvrages d'épuration sont souvent obsolètes et de trop petites dimensions. Le problème des pénuries d'eau rencontré dans la région de Barcelone, au premier semestre 2008 est l'illustration de ce que de nombreuses régions européennes connaîtront bientôt. La Directive-cadre européenne sur de l'eau recommande que les prix couvrent les coûts. Les coûts et les prix augmentent en raison aussi de prescriptions environnementales et sanitaires plus rigoureuses. On se demande même si les Européens seront en mesure, à terme, de payer le prix de leurs services publics ! Cela soulève également la question de la confiance dans ces services. Il serait donc utile d'évaluer la durabilité des services de l'eau, en appliquant les '3 E' qui résument l'ambition de la Directive-cadre - économie, écologie, éthique. Ce qui conduit aux réflexions ci-après :

## *Economie*

1. Ressources financières : Les modes de financement actuels, et en particulier les factures d'eau lorsqu'il y en a, permettent-ils de maintenir le patrimoine technique en bon état, une fois l'équipement initial réalisé ? Les amortissements et provisions de renouvellement devraient représenter une part importante de la tarification au 'coût complet', tel que préconisé par la Commission Européenne, faute de quoi il sera nécessaire de réinjecter des subventions périodiquement.

2. Volume des investissements : Quels investissements supplémentaires faut-il consentir pour améliorer les performances environnementales et de santé publique des services ? Les Directives européennes sur l'eau potable, l'assainissement et l'épuration, et désormais sur le milieu aquatique, s'ajoutant aux politiques nationales plus anciennes ou plus spécifiques, se traduisant par d'importants investissements supplémentaires. Le volume des investissements nécessaires pourra également varier en fonction des incidences du changement climatique.

3. Mécanismes financiers et incitations financières : Si tous ces investissements et ces coûts de fonctionnement accrus se répercutent sur les factures d'eau ou les rates (tarification non liée aux volumes consommés), les usagers peuvent-ils encore payer, et l'accepteront-ils ? Quelle va être l'attitude des élus responsables des services, soumis qu'ils sont à la pression du public et des médias ? Cette question devient cruciale avec la contestation actuelle croissante du prix de l'eau, notamment en Angleterre et en France, où les grandes sociétés privées sont en première ligne. Ici aussi, est pertinente la question de savoir si les problématiques exposées ci-dessus devraient influencer sur le financement de la chaîne de l'eau, non seulement pour les usagers, mais aussi si l'on pourrait envisager des incitations pour les distributeurs, qu'il s'agisse d'entreprises publiques ou privées.

## *Ecologie*

4. Lien entre les services de l'eau et les ressources en eau : dans nos grandes métropoles, malgré la qualité de l'eau et les technologies de traitement des eaux usées, les interactions entre les deux sont importantes et exigent des solutions territoriales, par exemple aux points de captage des eaux usées et aux points de raccordement des eaux excédentaires. La gestion simultanée des services d'eau et des ressources en eau au niveau régional est nécessaire pour identifier et surmonter les problèmes futurs tenant aux prescriptions en matière de quantité (lutte contre la sécheresse et les inondations) et de qualité (mesures à long terme pour protéger à la fois la santé et l'environnement). En Suède et en Finlande, par exemple, l'eau potable est meilleur marché que dans la partie de l'Europe à forte densité de population. Cela tient en particulier au fait que les eaux souterraines et les eaux de surface de ces deux pays sont beaucoup plus propres. Ce qui montre une fois de plus que la seule recherche de l'efficacité dans la distribution d'eau, sans se préoccuper de l'interaction avec les ressources en eau, est une approche moins prometteuse.

5. Changement climatique : Quels sont les effets du changement climatique sur les chaînes de l'eau dans les différentes régions d'Europe à court et à long terme, et quelles sont les implications pour les efforts à déployer et pour la gestion ?

Le changement climatique a des répercussions sur l'écosystème aquatique et sur le secteur de l'eau ainsi que sur leurs relations mutuelles. Les périodes de sécheresse durent plus longtemps et deviennent plus intenses. Inversement les précipitations se font plus fréquentes et plus violentes. Les deltas de faible altitude connaissent des problèmes croissants de gestion des eaux en raison de l'élévation du niveau des mers. Ceci implique des investissements supplémentaires dans un environnement aquatique robuste et résistant capable de retenir l'eau dans les périodes de sécheresse, et un système de stockage et de rejet maîtrisé dans les périodes de précipitations extrêmes, sans inondations non maîtrisées entraînant des dommages personnels et économiques ; sans cela, ce serait aux dépens de la chaîne de l'eau qu'il ne faudrait pas non plus oublier. Il est nécessaire de recalculer et réajuster les réseaux d'assainissement en termes de capacité de stockage et de rejet. La perte d'eau du réseau d'eau potable doit également être réduite et, si possible, la chaîne plus fermée.

En Europe, les ressources en eau disponibles, le mode de gestion de l'eau et le financement de l'infrastructure d'eau potable diffèrent d'un pays à l'autre. Par exemple, dans les pays qui disposent actuellement d'assez d'eau douce, comme les pays du nord de l'Europe, il n'était pas aussi urgent



de prendre des mesures de restriction pour réduire l'utilisation de l'eau que dans les régions à plus forte densité de population d'Europe occidentale. Toutefois, par suite du changement climatique, l'eau disponible dans ces pays risque de devenir moins abondante dans l'avenir proche, de sorte qu'il faudrait aussi tenir compte, dans la gestion des ressources en eau, des effets de scénarios prévoyant une baisse de la quantité d'eau disponible.

### *Éthique*

6. Transparence et participation : Quelles possibilités y a-t-il de fournir de meilleures informations aux parties intéressées sur l'efficacité et l'efficience du service de l'eau, de les faire participer à sa gestion ?

Compte tenu du fait qu'il n'est pas souhaitable d'accroître des tarifs qui affaiblissent le soutien du public aux services de l'eau, la gestion de ces derniers devrait être plus transparente. Cela signifie qu'il devrait être plus facile de suivre les progrès de l'efficacité et de l'efficience, ainsi que les effets secondaires. Le public réclame une plus grande transparence, plus de participation et une évaluation immédiate. La Directive cadre indique clairement qu'il est souhaitable d'accroître la participation des consommateurs et fournisseurs à la chaîne de l'eau ainsi qu'à la politique et à la gestion de cette même chaîne.

## **5. Quelques réponses aux défis**

Nous commençons par des solutions possibles concernant les services de l'eau et les ressources en eau, et poursuivons avec des observations sur les modes de gestion :

- La première préoccupation consiste à économiser l'eau et à lutter contre les fuites. Toutefois, limiter au minimum les fuites suppose, dans certaines parties de l'Europe, des investissements énormes pour réduire la perte considérable qui en résulte. Le problème n'est pas tant la technologie, mais le financement.
- Il est possible d'économiser l'eau potable en s'abstenant de l'utiliser pour des applications de qualité inférieure. On pourrait ici appliquer le principe de la cascade.
- Il y a en outre d'innombrables applications dans lesquelles on pourrait réduire l'usage par des changements de comportement. Il est très fréquent que l'eau libérée par les économies réalisées par les usagers existants soit nettement moins chère que toutes les solutions d'offres complémentaires. On peut ainsi répondre à une demande croissante tout en reportant à plus tard des investissements plus coûteux.
- En outre, les utilisateurs peuvent adopter des comportements propres à réduire le coût de l'eau, par exemple en s'abstenant d'éliminer des médicaments, des huiles alimentaires, des déchets végétaux ou des résidus de peinture dans les eaux usées.
- Il faut aussi maîtriser la gestion de la demande, sachant toutefois que dans une économie de coûts fixes, la baisse des consommations fait baisser les recettes alors que les dépenses ne varient guère ; ce qui implique souvent l'augmentation des prix unitaires à court terme, avec l'espoir de pouvoir diminuer l'infrastructure à gérer à long terme.
- Dans des situations de pénurie chronique, les collectivités locales recourent parfois aux techniques dites non conventionnelles, comme la réutilisation des eaux de pluie, voire même des eaux usées, le dessalement de l'eau de mer, en recourant notamment à la technologie des membranes. Ces techniques, une fois maîtrisées sur le plan de la sécurité sanitaire, ont souvent l'avantage d'être chères en fonctionnement mais moins chères en investissement que les solutions classiques de l'offre hydraulique. D'où leur intérêt dans des période de variation de pointe, comme en été. Étant donné les augmentations d'échelle, ces nouvelles technologies seront bientôt moins coûteuses.
- Il importe d'encourager l'innovation technologique, mais en la croisant avec des solutions et modes de gestion novateurs décidés en partenariat entre les autorités locales, régionales et nationales.

- Les nouvelles techniques de communication permettent de réduire la taille des équipements en les gérant 'en temps réel'. Les personnels d'astreinte en ont depuis longtemps éprouvé les avantages.
- En ce qui concerne l'assainissement, un champ important d'innovation est constitué par la maîtrise de la pluie en ville et dans sa périphérie, ceci afin de réduire la taille des réseaux à gérer ensuite. Au lieu de surdimensionner les ouvrages récepteurs, on cherche à inonder là où cela n'a pas de conséquences, à stocker l'eau de pluie temporairement, et au passage à en décanter la charge polluante, qui ainsi ne se retrouvera pas directement dans les rivières, là où elle provoquerait des chocs anoxiques.
- Une autre possibilité consiste à mettre en place deux réseaux de collecte distincts pour les eaux de pluie et pour les eaux usées. Aux Pays-Bas, un tel dispositif est obligatoire pour tout nouveau projet d'aménagement. Cela permet d'utiliser l'eau de pluie pour alimenter les réserves souterraines d'eau potable et pour l'irrigation. La France a choisi la technique séparative dès le milieu du XXe siècle.
- Plus largement, la gestion durable débouche sur une gestion intégrée et donc territorialisée des demandes d'eau. Aux Pays-Bas, l'eau a statut de facteur de régulation dans le cadre de l'aménagement du territoire au niveau régional et local. Les questions liées à l'eau sont traitées au niveau régional. Dans la mesure du possible, les fonctions apparentées telles que l'environnement naturel et le cycle écologique de l'eau sont traitées de manière intégrée. Une attention particulière est accordée aux eaux urbaines, compte tenu du rôle important de l'eau en tant qu'élément esthétique du cadre de vie. Les effets attendus du changement climatique jouent un rôle dans cet alignement explicite sur la planification environnementale.
- Dans plusieurs pays européens, les autorités locales et les gestionnaires de services publics n'hésitent pas à passer contrat avec les agriculteurs pour élargir les périmètres de protection des captages d'eau potable par la voie contractuelle. Les indemnités que ceux-ci reçoivent sont critiquées, parce qu'elles reviennent à augmenter les factures d'eau, et donc à pratiquer le principe « pollué-payeur » ; mais il faut tenir compte de ce fait banal qu'on ne mettra jamais un policier derrière chaque paysan, et qu'il vaut mieux aider ce dernier à passer à des formes d'agriculture moins intensives, et qui risquent d'être labellisées, surtout si cela coûte moins cher que la fuite en avant dans les traitements de plus en plus poussés.
- Comme le dit le spécialiste américain James Salzman, il est parfois plus intéressant pour la société d'investir dans du capital naturel que dans du capital construit. On trouve dans certains *Länder* allemands et provinces néerlandaises de nombreux cas de partenariats entre distributeurs d'eau, collectivités publiques et agriculteurs, associés pour une reconquête de l'eau de plus favorable à la biodiversité. Mais par ailleurs, de tels partenariats sont tout aussi imaginables pour une nouvelle forme de protection des villes contre les risques d'inondation, en 'redonnant de la place à la rivière' dans des zones rurales.
- Les progrès de la science des sols permettent aussi de reconsidérer favorablement l'assainissement autonome (*decentralised sewerage*) : dans la plupart des pays méditerranéens, ainsi qu'en France à cause de la relativement faible densité de population, mais aussi en Irlande, dans les pays nordiques et dans les nouveaux États membre, et jusque dans des *Länder* allemands comme la Bavière et la Basse Saxe, la proportion de logements desservis par une fosse septique, ou raccordés à des systèmes simplifiés d'assainissement, n'est pas négligeable. Aujourd'hui, nous avons les moyens de gérer ces dispositifs de façon collective, sans passer par la technologie lourde des réseaux. On peut même, dans les grandes métropoles, identifier la limite où on doit cesser d'étendre ces derniers. Les services collectifs et décentralisés étant interdépendants, les collectivités locales devraient les couvrir tous. C'est ce que l'association Solidarité Eau Europe essaie de mettre en pratique dans de petites villes de Bulgarie et de Moldova, avec le soutien du Conseil de l'Europe et de divers organismes de coopération bilatérale.

Face à ces défis, les collectivités locales et régionales et les États ont d'abord admis la nécessité d'organiser des péréquations de toutes sortes lorsque des investissements très lourds, mais à périodicité lente, sont en jeu. Ces approches de coopération ont été préférées à la centralisation pure et simple. Les pays européens se sont d'ailleurs adaptés à la disparition des subventions initiales par la mise en place de toutes sortes de mécanismes de subventions croisées.

- Les uns, comme on l'a déjà évoqué, jouent plutôt sur la concentration spatiale des services, débouchant éventuellement sur la centralisation : Belgique d'un côté, Royaume-Uni de l'autre, avec l'Italie entre les deux. La France semble aussi adopter cette position. Le Portugal a mis au point une formule souple de syndicat mixte entre l'État, représenté par une entreprise nationale, *Agua do Portugal*, canalisant les financements nationaux et européens, et les communes concernées. Cela permet la mise en commun de la production de l'eau et du traitement des eaux usées, et donc de réaliser une péréquation des coûts de modernisation des grands équipements, tout en laissant la responsabilité de la distribution d'eau et de l'assainissement aux communes membres.
- D'autres jouent, et depuis longtemps, la transversalisation qui permet de mettre en commun les besoins de financement des investissements variables de divers services publics, tout en unifiant le relevé des compteurs et la facturation : c'est le cas bien connu du *Stadtwerk* allemand, entreprise municipale transversale, qu'on retrouve à un moindre degré en Suisse et en Italie du Nord. Le modèle a débuté historiquement avec le rapprochement des services du gaz et de l'eau, rejoints rapidement par l'électricité et les transports publics (électriques à l'époque). Ensuite la cogénération dans les centrales électriques a permis de développer des réseaux de chaleur ; plus récemment, on peut y rajouter le service de collecte et de traitement des déchets avec les incinérateurs, ainsi que la gestion des eaux usées. La plupart de ces *Stadtwerke* sont désormais des entreprises privées, mais possédées par les collectivités publiques pour l'essentiel. Des initiatives aux Pays-Bas visent à créer des entreprises de chaînes de l'eau d'où les réseaux d'eau potable, d'assainissement et d'épuration pourraient être gérés de façon globale.
- On peut aussi faire des péréquations dans le temps, avec d'abord la constitution de provisions, mais aussi, des mises en commun de ces provisions, des mutuelles, des banques de l'eau... Les agences de l'eau françaises sont typiques de cette approche, et elles sont particulièrement utiles dans un pays où l'émiettement des réseaux est historiquement très important, car lié à la petitesse des communes, elle-même inscrite dans la Constitution. Elles font faire une sorte d'épargne forcée aux usagers de l'eau, et rendent cet argent à leurs élus sous forme de subventions et de prêts à taux zéro lorsque les collectivités locales font des investissements favorables à l'environnement et à la santé publique.
- Rappelons que certains pays ou collectivités organisatrices des services ont maintenu des formes variées de péréquations sociales, consistant à faire payer une partie du coût du service public des plus démunis par les plus aisés. Certains préconisent de fournir des volumes gratuits ou de mettre en place des formes de facturation par blocs croissants qui sont souvent envisagées comme une panacée.
- Mais le maître mot des politiques nouvelles est la gestion de la demande, avec participation des usagers, qui commence par la mise en transparence des budgets. Aux Pays-Bas, par exemple, les *waterboards* (wateringues) et les communes fixent annuellement le prix de l'eau sur la base des frais encourus. Une réserve est constituée afin de pouvoir faire face aux imprévus et d'effectuer des investissements à long terme. Les habitants des communes ou des régions concernées participent à ces décisions. La gestion de la demande nécessite également la mise en place d'une série d'indicateurs de performance pour faciliter la discussion entre autorités et opérateurs techniques, et avec le public. L'un des grands mérites de l'expérience anglaise aura été de développer ces indicateurs et de les appliquer de façon comparative aux sociétés privées couvrant le territoire. Dans leur système public, les Pays-Bas sont en train de construire l'équivalent sous la forme de concurrence fondée sur les résultats mesurés.
- Enfin et surtout, il y a lieu de mentionner les retombées positives des projets de coopération bilatérale en Europe dans les domaines de l'eau potable et de l'assainissement. On peut prendre le prochain projet comme exemple des nombreuses initiatives prises à cet égard. En Roumanie, la province de Teleorman est une des régions d'Europe les moins développées. La situation en matière d'eau potable et d'assainissement, en particulier dans les zones rurales, est poignante : un pourcentage relativement très faible de la population a accès à une eau potable propre et à un assainissement digne de ce nom. Dans les villes non plus, la situation n'est pas encore comme elle devrait être : les systèmes de distribution et d'assainissement sont en mauvais état en raison d'un défaut d'entretien. De plus, la teneur en nitrates des eaux souterraines est si élevée qu'elle donne lieu à des cas de "syndrome du bébé bleu »."

En 2005, La province d'Overijssel aux Pays-Bas, avec cinq wateringues néerlandais orientaux, a lancé avec cette province roumaine un projet de coopération dans le secteur de l'eau. Il en est résulté, par exemple, l'installation récente d'un système innovant d'épuration de l'eau par une entreprise privée d'Overijssel.

Ce projet, qui se poursuivra au cours de la période 2008-2011, répond tout à fait, par sa conception et son intention, aux objectifs du Millenium, notamment pour ce qui est de porter l'approvisionnement en eau et l'assainissement à un niveau optimal en 2015. Le programme comprend la rédaction d'un schéma directeur complet de l'eau potable et des eaux usées pour les zones urbaines et rurales, qui servira de plateforme pour demander le cofinancement de projets d'amélioration par des fonds européens FEDER) et des fonds nationaux roumains (fonds national pour l'environnement).

## **Conclusion**

L'exemple que l'Europe apporte au monde, en décalage par rapport aux grands débats sur le statut de l'eau, montre que l'implication de pouvoirs locaux responsables dans la fourniture des services est un atout essentiel pour leur durabilité. Mais cette implication doit être redéfinie du fait des enjeux de gestion de l'eau à long terme pour des services devenus matures, mais qui doivent souvent trouver une nouvelle relation avec la gestion des ressources en eau. En outre, nous sommes confrontés à de nouveaux défis tels que le changement climatique, qui a également des incidences sur les services liés à l'eau et sur les coûts y relatifs. Cela appelle une gestion multi-partenariale. Il en résulte un point important quant au rôle futur des États dans la distribution durable de l'eau, que l'on ne peut aborder sans examiner d'abord les aspirations, les exigences et les défis.

Il ressort de l'analyse que la comparaison la plus prometteuse n'est pas entre gestion privée et gestion publique, mais entre les mesures correctives prises par les deux systèmes pour limiter au minimum les effets secondaires indésirables. La modernisation allant dans le sens d'une gestion de la distribution d'eau durable pourrait mettre davantage l'accent sur l'échelle correcte, l'intégration et la répartition souhaitées des tâches entre gestionnaires régionaux et locaux. Au niveau régional, l'élaboration de la politique pour certaines parties internes de la distribution d'eau (politique d'approvisionnement) et l'alignement avec la politique des ressources en eau pourrait être très prometteuse. La mise en œuvre et le retour d'information pourraient être bien déterminés au niveau local, compte tenu des circonstances et des intérêts locaux. L'alignement entre les deux niveaux est crucial.

On pourrait, pour s'attaquer aux problèmes identifiés, examiner dans le détail, retenir et appliquer les pistes de solutions de divers pays européens. Comme principes directeurs, les défis classés selon les '3 E' et les solutions possibles regroupées autour de la chaîne de l'eau / des ressources en eau et la gestion pourraient se révéler utiles. On pourrait aussi tirer utilité des enseignements de la meilleure pratique des pays européens. La transparence et le benchmarking concurrentiel / la concurrence sur critères pourraient aussi encourager la participation du public.

Pour les pouvoirs locaux et régionaux, l'un des grands enjeux est d'obtenir, à la frontière entre les services publics et les ressources en eau, une interprétation de la notion de recouvrement des coûts qui leur permette de jouer leur rôle politique de médiation pour de meilleurs compromis. Il faudrait analyser et déterminer la tarification des services de l'eau jusqu'au niveau des prix de revient réels. Cela entraînerait aussi un travail supplémentaire sur les initiatives dans le domaine de la constitution de fonds et la dépréciation des investissements pour permettre de calculer le prix de revient intégral. En même temps, il resterait possible de protéger certains groupes d'utilisateurs, tant que la compensation est transparente et acceptée par tous. Le secteur privé continuerait à jouer un rôle à jouer dans la prestation de services liés à l'eau, au moins dans l'innovation technologique. Mais il y a aussi de l'avenir pour une gestion publique modernisée.

Inversement, la construction d'une gestion intégrée exige le développement de relations de confiance entre les acteurs, et un apprentissage collectif.

Il y a encore beaucoup à gagner.