

# **Eau (et gaz) à tous les étages : comment les Européens l'ont eue, et comment le Tiers Monde pourrait l'avoir ?**

**Bernard Barraqué**

LATTS-ENPC, F77455 Marne-la-Vallée cedex 2

[barraque@enpc.fr](mailto:barraque@enpc.fr)

Présentation au séminaire de l'IDDRI

**« Accès aux services essentiels dans les PED »**

Paris, 14 janvier 2005

## **Introduction**

Voici un peu plus de 20 ans, commençait les travaux du groupe réseaux (GdR CNRS n°903), et en particulier autour de Gabriel Dupuy au LATTS, et de ses collègues américains Joel Tarr et Thomas Hughes. Une approche d'histoire socio-technique comparative était au cœur de ce projet sur le *Génie urbain*. Dix ans plus tard, mon livre sur les politiques de l'eau en Europe présentait entre autres l'organisation des services publics d'eau et d'assainissement d'une façon systématique dans chacun des 15 Etats membres, et un chapitre explicatif tentait de montrer comment les formules gestionnaires avaient évolué. Comme dans un précédent article de *Flux* de 1991, j'avançais, avec mes collègues, l'idée que le plus important dans cette structuration n'était pas la confrontation public/privé, mais que les questions de centralisation et de décentralisation, ainsi que celles de gestion sectorielle ou transversale des services publics, devaient absolument être prises en compte simultanément. Les cultures politiques et institutionnelles, ainsi que les traditions d'implication de l'Etat dans l'économie, expliquaient largement une certaine « dépendance du chemin » dans chaque pays, ce qui rendait de toutes façons le débat soulevé par les anglo-saxons favorables à la privatisation assez stérile.

## **La myopie des économistes libéraux**

D'ailleurs, au moment où mon livre sortait en 1995, la Banque Mondiale commençait à assouplir sa position, et à prendre en compte le « modèle français » de délégation avec maintien du capital dans les mains des autorités publiques. Elle demandait notamment à notre collègue Dominique Lorrain de réunir des textes sur cette gestion à la française, et certaines contributions montraient son développement en longue durée. Mais le choix des textes n'était pas tout à fait satisfaisant, car ils se limitaient à des cas de délégation au secteur privé. Or, même si peu de Français le savent, notre pays compte encore de grandes régies municipales, et pas seulement de nombreuses petites gestions directes communales, appelées à disparaître, du fait du renforcement des normes. Les grandes régies sont souvent très performantes et permettent de faire un « benchmarking » permanent avec les services en délégation. Et, de surcroît, il me paraissait indispensable qu'on informe les protagonistes du débat mondial, de la montée en puissance des entreprises publiques dans une grande partie du continent européen : des villes ou des syndicats intercommunaux, au lieu de déléguer à une société privée leurs services, créent pour les gérer un établissement public à caractère industriel et commercial, puis parfois transforment celui-ci en société anonyme ou en SARL, en conservant la propriété quasi-totale du capital. Mais leur relation à la clientèle est tout à fait commerciale, et elles sont rémunérées par des factures liées aux volumes consommés, comme les groupes multiservices en France. Dans certains pays, et en particulier en Allemagne, ces entreprises municipales sont devenues transversales, et elles distribuent aussi le gaz et l'électricité, voire le réseau de chaleur, tout en gérant les transports en commun. Ce modèle du *Stadtwerk* est actuellement l'objet d'une remise en cause par les libéraux qui veulent que chaque service soit géré séparément. Mais la critique a parfois été faite à partir de données

fausses ou mal interprétées (notamment par J. Briscoe lui-même) et j'y ai répondu dans un article vite publié par la revue des ingénieurs de l'eau et du gaz allemands : la re-municipalisation forcée dans les Länder de l'est après la réunification n'est pas forcément inférieure à une solution consistant à privatiser les sociétés publiques régionales chargées des services d'eau dans la période stalinienne ; et en tout cas, l'effondrement de la consommation d'eau dans ces Länder n'est pas seulement due à la cherté du service selon les modes de gestion de l'ouest, mais à l'arrêt de nombreux gaspillages qui ramènent la consommation domestique à des niveaux simplement comparables à ceux des Pays-Bas, de l'Allemagne de l'Ouest et du Danemark.

### **La contre-idéologie alter-mondialiste**

C'est pourquoi, avec mes collègues qui ont acquis une bonne connaissance de la complexité des formes de partenariat public privé (PPP) en Europe, j'ai vu monter en puissance la remise en cause des positions libérales de la Banque Mondiale par les alter-mondialistes d'abord avec amusement, puis avec de plus en plus d'agacement. Alors que nous, chercheurs, pensions que la privatisation à l'anglaise resterait une exception, voire même qu'elle serait à terme un échec complet (voir la thèse de Karen Bakker, et la cession des actifs de la société des eaux du Pays de Galles au parlement Gallois), les opposants ne cessaient d'exagérer l'importance de ce modèle, tout en le confondant avec le modèle français pour mieux attaquer les groupes leaders ; et ils ne parlent jamais des entreprises publiques à caractère commercial des pays bas ou d'Allemagne. Certains vont même jusqu'à assimiler les agences de l'eau françaises, que le monde regarde avec intérêt, à de vulgaires pompes à finance pour accroître les profits des groupes multi-services, voire de l'ensemble des industriels, sur le dos des citoyens.<sup>1</sup>

La schématisation de leur pensée tend à faire deux amalgames : d'une part entre la privatisation des ressources, appelée aussi le marché de l'eau (qui concerne le partage des ressources, et propose la création de droits de propriété vendables) et la privatisation des services publics ou le marché des services publics ; et d'autre part, 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 amalgament les pauvres d'Europe et ceux du Tiers-monde qui ne peuvent pas payer le raccordement à l'eau potable ; ils se convainquent qu'on va vers une situation où même l'eau comme ressource sera vendue et où les multinationales assoifferont littéralement les pauvres ; ils préconisent un droit à l'eau gratuite, et sont convaincus que la logique privée conduit nécessairement à refuser de desservir les pauvres. Sans le dire explicitement, ils revendiquent une étatisation des services et des ressources, sans savoir que celle-ci a été encouragée par les grands pays et la Banque Mondiale pendant une quarantaine d'années, surtout après la deuxième Guerre mondiale. Or on sait aujourd'hui les limites de ces politiques étatiques fondées sur la grande hydraulique et sur une logique d'offre très abondante, dans les Etats staliniens et les dictatures fascistes, sans oublier les Etats-Unis eux-mêmes ; d'ailleurs les critiques libérales contre les coûts exorbitants des projets ont été précédées par celles des défenseurs de l'environnement (Californie). Finalement, parce qu'ils sont obsédés par les entreprises privées du secteur, et que les villes du Tiers monde sont souvent peu préparées à gérer elles-mêmes les services, ils tendent à minorer ce fait absolument essentiel : en Europe, les collectivités locales ou leurs syndicats ont réussi à généraliser les raccordements parce qu'elles ont eu la légitimité de faire payer ceux des plus pauvres par les impôts payés par les plus riches, tout en bénéficiant d'aides de la part de niveaux supérieurs de gouvernement. Sauf en Angleterre, elles restent au cœur de la prestation des services d'eau, quitte à recourir, pour des raisons d'efficacité et de financement des investissements, à des formules mixtes très diversifiées, et notamment à des formules de syndicats mixtes ou de partenariats public-public. C'est ce modèle que nous partageons, et que le reste du monde devrait méditer. Notre hypothèse est que c'est l'absence de politiques de welfare local, et non pas les groupes privés, qui freine aujourd'hui l'universalisation des services publics dans le Tiers-Monde.

---

<sup>1</sup> Remarquons qu'on trouve aussi ces erreurs grossières d'analyse dans le rapport parlementaire d'Yves Tavernier. Voici moins d'un an, Danielle Mitterrand m'a dit, la veille d'un colloque sur la gestion publique ou privée de l'eau : « un jour, il faudra m'expliquer comment il est possible de privatiser l'eau ».

Le plus significatif, c'est qu'au moment où les alter-mondialistes arrivaient à faire entendre leur voix sur le danger d'une privatisation mondiale des services d'eau, les groupes privés se sont trouvés dans une situation délicate et, constatant les pertes importantes dans leurs contrats phares dans le Tiers-monde, et même aux Etats-Unis, se sont retirés sur leur pré carré. Apparemment, la remise en cause de Gérard Mestrallet au sein du groupe Suez, peu après la publication du fameux article « la vraie bataille de l'eau », est incompréhensible. Mais si, justement, l'histoire longue du développement des services publics dans les pays développés apportait une explication ? Au cours de ces 20 années de travaux, c'est la question du financement des investissements qui est apparue comme la plus cruciale, car contrairement à ceux qui ne font pas la différence avec des biens de marché, voire d'autres services publics, nous avons acquis la certitude que les bons services d'eau nécessitent un flux régulier d'argent à loyer faible, non seulement dans la phase initiale, mais aussi pour la reproduction à long terme des infrastructures.

Avant d'entamer cette présentation de la genèse des services d'eau et d'assainissement, il faut indiquer que ce thème fait l'objet de travaux en partenariat européen : après Eurowater, auquel j'ai participé<sup>2</sup>, il y a Euromarket, qui étudie les possibilités de libéralisation des services publics de l'eau, et qui participe aussi au mouvement européen de construction d'indicateurs pour faire un benchmarking des modèles et des services.

Il y a aussi Water Time, qui comme nous veut évaluer la durabilité des formules de gestion de l'eau en référant celle-ci à leur histoire en longue durée. L'auteur principal, Tapio Katko, réunit de très nombreux éléments de contexte pour tenter d'expliquer l'évolution : développement de l'aménagement urbain, besoins d'eau liés à l'industrialisation, maîtrise des risques d'incendie, mais aussi variations dans les systèmes institutionnels et juridiques, notamment en ce qui concerne les droits à capter l'eau, puis la confrontation entre des modèles de souveraineté politique territorialisée et ceux d'une efficacité technicienne ... Le principal problème pour nous est que la France est peu étudiée (le seul cas est Grenoble, pas étonnant, mais pas représentatif...), et que les auteurs ignorent les travaux français, notamment ceux de Lorrain et de Guillerme. Plusieurs études de cas ont été conduites par PSIRU, adversaire acharné des privatisations, et les analyses restent assez superficielles, en ce qui concerne les budgets et les financements. Il faut avouer que travailler systématiquement sur plusieurs décennies de budgets de compagnies ou de régies est très difficile, voire impossible du fait du secret qui peut perdurer. Mais ce qui doit être réintroduit avec force, c'est la dimension technique : 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.

### **Trois mondes et trois âges de l'industrie de l'eau**

On parle de trois mondes en ce qui concerne l'économie. Pour l'eau potable, les trois mondes suivent un découpage différent de celui du développement : d'un côté, on trouve les grands pays industriels à la taille de continents, où on a pu réaliser de grands projets hydrauliques. Il y correspond une adduction abondante d'eau dans les villes, et la consommation domestique dépasse 500 l/pj (litre/personne/jour). A Las Vegas, on atteint 1200 l/pj, et l'on doit batailler pour obtenir davantage d'eau transférée depuis le Colorado, alors que les habitants ont des pelouses et des piscines en plein désert. A l'autre extrémité, on trouve les villes à croissance rapide des pays en développement, où les riches ont une consommation plus élevée qu'aux Etats-Unis, mais où la majeure partie de la population est mal ou pas raccordée à des réseaux publics pas très fiable. Du coup, la consommation moyenne est en dessous de 80 l/pj, parfois même inférieure aux 40 l/pj adoptés à Rio comme minimum à fournir quelque soit la capacité à payer. Et surtout, le service de l'assainissement (ne parlons même pas d'épuration) reste très peu développé. L'Europe est dans une troisième catégorie, avec des niveaux de raccordement très élevés, mais où une rareté historique de la ressource par rapport à la densité de

---

<sup>2</sup> Dans le volume II de cet ouvrage (Balkema, 1998), Andreas Kraemer a réalisé un chapitre sur les différentes formes de gestion publiques et privées.

population a conduit à une demande d'eau potable modérée, mais considérée comme confortable, de  $150 \pm 40$  l/pj, avec des prix unitaires trois fois plus élevés qu'aux Etats-Unis, sans compter le fait que l'assainissement est de plus en plus souvent payé en plus dans la facture de l'eau potable.

Une explication possible de cette typologie grossière peut être faite par recours à l'histoire, et là aussi, on peut imaginer « trois âges » de l'industrie de l'eau : au XIXème siècle, et en particulier jusqu'aux découvertes de Koch et de Pasteur, le service public de l'eau, invention de grandes villes, s'est développé sur l'idée d'un approvisionnement à partir de sources éloignées des villes. Plus une ville grandissait, et plus elle devait aller chercher loin son eau. Mais en contrepartie, les villes pouvaient obtenir des financements privilégiés, et même des subventions d'Etat, pour réaliser ces infrastructures hydrauliques. C'est ainsi d'ailleurs que bien des villes décidèrent de reprendre directement la gestion des premiers réseaux qui avaient été installés par des entreprises privées. C'est le cas parmi tant d'exemples de Glasgow, qui, dès l'époque de la reine Victoria, a municipalisé et dans le même mouvement a été chercher son eau dans un lac des Highlands (Maver, 2000)<sup>3</sup>. Dans les pays méditerranéens, la variabilité du climat qui fragilisait les approvisionnements locaux, a conduit les gouvernements à utiliser leur pouvoir souvent arbitraire pour mettre en place des établissements publics régionaux pour l'adduction à distance d'eau brute de bonne qualité, revendue aux distributeurs publics ou privés locaux. Mais inversement, l'idée qui a insidieusement prévalu avec la stratégie 'plus d'eau plus loin', a été de rejeter les eaux usées sans traitement dans les rivières, les transformant peu à peu en égout (Tarr, 1996). A contrario de l'Europe, l'abondance d'eau dans le Nouveau Monde, et la période d'euphorie financière et de taux d'intérêts très bas aura permis de prolonger cet « âge quantitatif » de l'industrie de l'eau ... jusqu'à aujourd'hui. Mais on atteint maintenant le plafond des ressources, et notamment parce que l'eau subventionnée a aussi été captée par un autre usager beaucoup plus gourmand : l'irrigation. La crise économique est l'occasion de montrer l'insoutenabilité de cette politique de l'eau, et se traduit par un retournement, qui s'est déjà manifesté depuis longtemps en Europe.

### **La situation initiale à la fin du XVIIIème siècle, et les premiers réseaux du XIXème**

Les réseaux d'eau, ou du moins les adductions jusqu'à des fontaines publiques, existaient depuis l'antiquité romaine. Mais à l'époque féodale, et d'une façon schématique, il n'y avait plus de domaine public hydraulique, et les eaux étaient utilisables de façon ordinaire par les paysans relevant du droit commun, alors que seuls les rois et les vassaux auxquels ils donnaient une tenure avaient un droit d'abus (au sens propre : ab-utere, usage destructeur)<sup>4</sup> : c'est-à-dire qu'avec les balbutiements du capitalisme, les monarques ou certains princes avaient à la fois assez de pouvoir et de moyens financiers pour réaliser des aqueducs en pierre et détourner vers leurs châteaux, et accessoirement vers des fontaines publiques, de l'eau captée au loin, éventuellement dans un autre bassin versant : aqueduc des eaux libres à Lisbonne, aqueduc de Rungis des Médicis. De leur côté, de nombreuses communautés paysannes, voire de petites villes, savaient réaliser des canalisations en bois en mettant bout à bout des troncs d'arbres évidés et jointoyés de façon rustique, pour amener l'eau soit vers des irrigations (les bisses en Suisse), soit vers des fontaines en ville ; mais ils étaient le plus souvent limités à prendre l'eau sans trop perturber les écoulements. Et d'ailleurs, les moyens techniques de

---

<sup>3</sup> Voici ce qu'écrivait l'historienne de la ville : "direct municipal provision seemed to offer several advantages to the city. The existing private company had (...) outdated infrastructure consequently was unable to cope with the demands of the rapidly growing population (...) Moreover, the company was not in a position to raise the necessary capital for improvements, unlike the Town Council, whose extensive community assets made it eminently creditworthy. Public accountability meant that unpredictable market forces could be over-ridden, and a stable service provided (...) Loch Katrine was located in the Perthshire Highlands, some 55 km from Glasgow, and thus well away from the polluted city (...) The official opening by Queen Victoria on an appropriately wet autumn day in 1859 was an event of enormous significance for Glasgow (...) Loch Katrine was unquestionably the prime municipal showpiece for the city, combining the wonders of Victorian technology with the nurturing quality of pure Highland water" (Maver, 2000).

<sup>4</sup> Voir mon travail sur l'histoire comparée du droit de l'eau dans quelques pays européens, publiée dans *Genèse du droit de l'environnement*.

l'époque ne l'auraient guère permis. Les citernes pour capter la pluie, et les puits privés étaient donc omniprésents, et dans les villes, l'eau était souvent acheminée par des porteurs, s'approvisionnant soit aux fontaines publiques, soit directement aux cours d'eau.

Or, Guillaume a bien montré que le développement de l'artisanat urbain, à l'époque classique, s'était largement fait à partir d'industries fondées sur la putréfaction, donc la stagnation de l'eau. Et, bien avant les découvertes de Pasteur, le courant néo-hippocratique associait cette stagnation au danger sanitaire, et poussait d'une part à la réalisation plus systématique d'égouts pour chasser les déchets avec la pluie dans les rivières ; et d'autre part à la captation d'eaux lointaines et supposées pures. En France, négligeant l'expérience pionnière des frères Perier qui associaient pour la première fois, en 1781 à Paris, la pompe à vapeur pour élever l'eau de la Seine, et des canalisations en métal pour desservir les domiciles (quartiers de Chaillot et du Gros-Caillou), Napoléon reprenait une politique d'aqueducs à distance initiée sous l'ancien régime par les ordres religieux (Belleville, Pré St-Gervais), qui fut encore prolongée sous Napoléon III par l'ingénieur Belgrand. Les travaux les plus impressionnants ont cependant été réalisés sur les égouts, à l'imitation de ce qui se généralisait déjà en Angleterre. Dans ce pays, le pragmatisme et l'inventivité des ingénieurs mécaniciens, conduisit à un développement plus précoce que partout ailleurs du réseau à domicile, approvisionné par une eau de rivière filtrée, puis élevée par machines à vapeur et distribuée par des tuyaux de fonte soudés.

En revanche même à Paris, le taux de logements particuliers raccordés au réseau d'eau potable est resté très faible jusqu'à la fin du siècle, et d'ailleurs, l'eau s'écoulait encore chez l'abonné en continu à travers des tuyaux calibrés appelés les « compteurs à jauge », et alimentait un réservoir tampon avec un trop plein. En quelque sorte, les riches particuliers s'offraient une fontaine à la maison. Et on peut signaler ici que ce système à la jauge n'a disparu que récemment à Marseille, et qu'il est encore très courant en Ukraine par exemple<sup>5</sup>.

Dans les couches populaires, on n'a pas « d'eau courante » chez soi, mais on n'y habite guère non plus, et de nombreux usages de l'eau se font dans des lieux collectifs. En définitive, avant que les ingénieurs ne proposent de desservir les habitations avec un réseau en fonte, beaucoup de projets d'alimentation en eau, ou d'évacuation des eaux de pluie, restaient le fait de la munificence des rois et des princes, qui finançaient des adductions à des distances de plus en plus grandes, l'eau étant ensuite gratuite aux fontaines (sauf pour les porteurs qui devaient payer une taxe puisqu'ils faisaient commerce de l'eau ensuite). L'approvisionnement à domicile était considéré comme un luxe, et il était largement laissé à l'initiative privée qui obtenait des concessions, du fait qu'il fallait passer les canalisations sous l'espace public. En contrepartie, les municipalités, peu intéressées par le sujet, demandaient à ces entrepreneurs de prendre en charge l'entretien des fontaines publiques gratuitement. Dans le cas de Paris, le compromis trouvé, au moment de « l'annexion » des communes de banlieue qui deviendraient les arrondissements 12 à 20, entre le baron Haussmann et la Compagnie générale des eaux qui desservait la banlieue depuis sa fondation en 1853, fut qu'il y aurait deux réseaux : un gratuit pour les usages municipaux d'eau brute (chasse des égouts, remplissage des lacs des bois, arrosage des jardins, lavage des rues, pompes à incendie, ... et alimentation des chasses d'eau des WC « à l'étage ») ; l'autre payant pour les particuliers désirant avoir l'eau à l'étage, qui serait entretenu par la ville, la facturation (et seulement elle) étant réalisée par la Compagnie en situation d'une gérance très particulière. On n'imaginait pas encore les conséquences de la révolution pastorienne de 1885, et de l'obligation de traiter l'eau qui allait en résulter.

---

<sup>5</sup> Plus exactement, les habitants ne ferment pas les robinets. Michel Soulier de Verseau a été témoin de logements où on ouvre le robinet en se levant, et où on le ferme en allant au lit ...

## Les raisons de la municipalisation

En fait, nous avons trouvé de nombreux cas où les entreprises privées n'ont pas réussi à se maintenir comme distributeurs d'eau : le plus souvent, elles n'avaient pas les moyens de généraliser la desserte, car elles n'étaient pas appuyées sur le capital bancaire, et elles ne pouvaient souvent faire mieux que de desservir les quartiers les plus solvables, puis de tenir le plus longtemps possible sans réinvestir, voire de revendre les installations à des investisseurs locaux fortunés, pour pouvoir récupérer leur capital et vendre des installations nouvelles ailleurs. Dans tous les cas, la qualité du service était insuffisante, et la disparité du service selon les endroits conduisait à des accusations, de la part du public, de manquements à l'objectif de welfare local imaginé d'abord en Angleterre, et vite envié sur le continent.

Et les villes, de plus en plus nombreuses, remettaient en cause les concessions, parfois avant même la fin des contrats, pour faire cette généralisation des raccordements que les entreprises privées n'arrivaient guère à faire. Et elles n'ont pas hésité à financer les investissements par les impôts locaux, par le recours aux caisses d'épargne naissantes (qui prêtaient à des taux très intéressants), et grâce aux subventions d'Etat.

Montréal offre un cas très clair et très précoce de l'inévitable municipalisation dans la phase initiale du développement des services : une entreprise privée y a obtenu une concession pour la distribution d'eau de la couronne britannique dès 1798, c'est à dire avant même que la ville soit 'incorporée' c'est à dire dispose d'une municipalité. A peine créée, celle-ci rentre en négociation avec l'entreprise, qui ne s'en sort pas et fournit un service très limité et de mauvaise qualité, car elle veut généraliser la desserte. Comme aux Etats-Unis, les villes sont souvent construites en bois, et il leur faut des réseaux d'eau ne serait-ce que pour limiter les effets des incendies (voir Anderson, in Dupuy & al., 1984). Cette généralisation se fait en deux étapes : « Le premier passage s'est produit en 1843-1845 avec la municipalisation de la *Compagnie des propriétaires des eaux de Montréal*, c'est-à-dire le rachat de celle-ci par la Corporation municipale de Montréal (le titre légal de l'administration locale). Le second passage s'est produit au cours de la décennie 1850 avec l'octroi d'un «outil» juridique, l'obligation d'usage, laquelle contraignait les Montréalais à raccorder leur résidence au service d'eau. Grâce à la multiplication d'abonnés obligés qui dès lors avaient à payer une taxe d'eau basée sur les valeurs foncières, les dirigeants locaux purent bénéficier des sommes d'argent nécessaires à la mise en chantier d'un nouvel aqueduc et à la pose d'un réseau de conduites de distribution étendu à l'ensemble des rues de la ville. » (Fougères, 2002)

En Europe, aux difficultés financières des entreprises s'ajoutent, dans de nombreux pays, les volontés de reprise en mains nationale ou municipale, pour des raisons plus politiques, avec la construction des Etats-nations. En effet, les entreprises concessionnaires sont souvent anglaises ou françaises, donc étrangères. Donatella Calabi, dans un article initialement dédié au rôle des réseaux techniques urbains dans les prémices de l'urbanisme en Italie, montre comment, dans le contexte « Gliolittien » de la création de l'unité nationale, les critiques de la gestion privée ont conduit à municipaliser les services d'eau, de gaz et de transports publics et à les confier à des établissements publics locaux, les *aziende municipalizzate*, par la loi de 1903. En Allemagne, cette prise en mains a été complétée par une transversalisation des services, et la création des *Stadtwerke*, les fameuses entreprises municipales ; au début du XXème siècle il s'agissait d'établissements publics ou de régies autonomes ; ils sont plus tard devenus des sociétés anonymes ou des SARL à capitaux entièrement publics. La Suisse et l'Autriche ont suivi aussi ce modèle.

Mais une différenciation s'est faite entre le nord de l'Europe et la partie méditerranéenne : là, la variabilité du climat appelait en partie une régionalisation de l'approvisionnement, et donc un système d'adduction à deux étages s'est souvent développé (voyez le Canal de Provence à Marseille, qui est distinct de la société des eaux de Marseille ; et Aguas Ter Llobregat, entreprise publique régionale qui fournit une partie de l'eau distribuée dans la commune centre par AGBAR, compagnie privée, et qui fournit aussi les petites communes en régie de la banlieue). Ainsi, là où l'Etat (notamment l'Etat autoritaire) a continué à jouer un rôle important dans les tractations (par exemple à Istanbul ou à

Lisbonne dans l'entre-deux-Guerres), on s'est orienté vers des solutions techniques basées davantage sur les transferts d'eau, qui ont elles-mêmes débouché sur des formes de gestion « multipurpose » selon le modèle de la Tennessee Valley Authority. Alors qu'un processus bien différent s'est déroulé plus au nord.

### **Un point de rebroussement technico-économique : quantité lointaine / qualité proche**

En Europe du Nord, la rareté relative des ressources par rapport à la densité de population, a accru de façon précoce la compétition pour la ressource ; cependant, le plus souvent, les villes recherchaient la qualité davantage que la quantité ; et il n'y avait pas de problème de quantité car dans les pays tempérés, l'irrigation n'est pas nécessaire. Mais les découvertes relatives à la bactériologie ont conduit à se méfier de toutes les eaux, y compris de sources lointaines et supposées pures. On a pris la décision générale de filtrer l'eau fin XIX<sup>ème</sup> siècle ; et, dans le premier quart du XX<sup>ème</sup> siècle, toutes les techniques dont nous disposons aujourd'hui ont été mises au point : chloration, charbon actif, ozonation, et ultraviolets.

Or le développement des usines de traitement de l'eau, à la manière anglaise, permettait de prendre l'eau de surface, même de relativement mauvaise qualité, à proximité des villes. La nature des investissements changeait alors considérablement, passant de l'hydraulique à la chimie de l'eau, et les coûts de fonctionnement devenaient plus importants. A son tour, ceci permettait de renforcer l'idée que le service devait être payé proportionnellement au volume consommé. Il est en effet bien plus facile de facturer des coûts de fonctionnement que d'amortir les investissements initiaux, surtout si ceux-ci sont subventionnés. Donc, alors même que les entreprises privées se retrouvaient souvent cantonnées dans le rôle de prestataires de travaux publics ou de construction d'usines innovantes, on a assisté à une consumérisation des services publics, mais sur la base du paiement des coûts de fonctionnement, ce qui était très compétitif par rapport aux porteurs d'eau. Un vaste système de confiance s'est alors installé en faveur de l'eau du réseau public, qui a largement permis sa généralisation. D'autant qu'à cette époque, l'assainissement, considéré à juste titre comme un service à raccordement obligatoire, était toujours payé par les impôts locaux.

Ce retournement technique s'est produit à Paris il y a un siècle à peu près. Depuis Napoléon, et surtout avec le baron Haussmann et l'ingénieur Belgrand, on pensait approvisionner Paris avec des sources de plus en plus distantes. La Loire avait même été envisagée comme source d'approvisionnement (et depuis Louis XIV pour alimenter Versailles), mais le débit d'étiage était très faible alors que c'était en été qu'on avait besoin de l'eau. En 1890, un ingénieur nommé Duvillard échauffa un projet de transfert depuis le lac Léman (440 km), ce qui était déjà techniquement possible à l'époque, mais qui posait éventuellement des problèmes d'accord des Suisses. Avec ses partisans, il bâtit tout un argumentaire en faveur du transfert, en cumulant les avantages : plus jamais de pénurie, eau de grande qualité, allongement des durées de navigation, meilleure dilution de la pollution rejetée par la capitale, et besoin d'une profusion d'eau pour ce qui devait rester une ville lumière. Bref, un argumentaire que n'auraient pas renié les actuels partisans du transfert Rhône-Barcelone (Barraqué, 1998) ! Pourtant, alors que l'on débattait sérieusement du projet au Conseil de Paris et que les ingénieurs affinaient leur projet, une épidémie de maladie hydrique se produisit, et ce fut un des points d'approvisionnement lointains qui fut trouvé responsable (Loing) : donc même les sources distantes pouvaient être contaminées, et il faudrait filtrer l'eau d'où qu'elle vînt ... En 1902, Paul Brousse, Conseiller de Paris en vue pour ses positions « possibilistes » en faveur d'un « socialisme municipal », inaugura l'usine d'Ivry, modèle de la technique de filtration lente (qui a d'ailleurs été réhabilitée ces dernières années, et qui constitue une des vitrines de la technique de traitement en France). Un choix durable était fait comme dans d'autres villes d'Europe : prendre l'eau sur place et la traiter, et abandonner les transferts à grande distance d'eau de qualité. Et finalement, le Conseil de Paris abandonna le projet du Léman en 1919, car aux raisons techniques s'ajoutait désormais une dimension stratégique : on a craint que lors d'une prochaine Guerre, les Allemands ne foncent sur l'aqueduc et le coupent, nous obligeant à capituler ! Certes les demandes en eau ont continué à augmenter, et Paris est une bien trop grande ville pour la Seine, mais on a finalement résolu les problèmes d'étiage en construisant de grands barrages

réservoirs en amont (Seine, Marne, Aube) qui ont été partiellement justifiés auprès du public par la protection contre les inondations. Dans les années 1980, un projet de quatrième barrage avec un aqueduc direct vers Paris (appelé dans le jargon le ‘tuyau-Chirac’) a été abandonné, car en définitive, les producteurs d’eau publics et privés avaient anticipé sur la difficulté politique de le réaliser, en installant des systèmes d’alarme pour couper l’arrivée dans les usines en cas de pollution accidentelle des rivières, et en sophistiquant les usines elles-mêmes. Et par ailleurs, pour la première fois, les demandes en eau potable, à Paris comme dans de nombreuses villes européennes, stagnent ou diminuent (pour Paris intra-muros, -13% entre 1990 et 1996, cf Cambon-Grau, in Barbier, 2000). Donc les projets de transferts, qu’on fait ici correspondre au premier âge de l’industrie de l’eau, deviennent non seulement obsolètes, mais risqués financièrement, sans parler des critiques écologiques qu’ils reçoivent. Mais pour autant, l’âge de la qualité et des super-usines d’eau arrive peut-être lui aussi à sa limite, et paradoxalement, à cause des progrès dans son propre domaine : la mesure de la qualité de l’eau dans le milieu et de l’eau potable.

Pour résumer les acquis de cette période, d’une part le génie chimique et sanitaire a permis aux villes de régler leurs problèmes d’approvisionnement d’eau localement, avec seulement une aide financière de l’Etat (ou l’autorisation donnée par celui-ci de prendre de l’argent dans les caisses d’épargne, et à l’emprunter à des taux très faibles). Si presque partout elles ont continué à s’adresser à des entrepreneurs privés pour réaliser les travaux, elles ont adopté la formule de la régie simple ou intersyndicale, voire autonome. Les entreprises privées étaient globalement incapables de lutter en matière de fourniture de services. Sauf en France, où les restrictions du Conseil d’Etat à l’implication des villes dans l’économie, et aussi la relative lenteur de l’urbanisation et de l’industrialisation, ont conduit les villes à garder les entreprises privées, mais sous des formes de gérance ou d’affermage ; c’est à dire avec des opérateurs chargés de l’entretien d’un capital resté dans les mains publiques, mais faisant des amortissements et des provisions pour leur compte, grâce à la comptabilité privée, qui le permettait, alors que la comptabilité publique ne le permettait pas.

En revanche, dans de nombreux pays (mais pas en Angleterre), l’habitude a été prise de payer l’eau au volume, donc avec des compteurs, ce qui a entraîné la fin des jauges, et la nécessité de fournir, à des particuliers qui tournent les robinets quand ils veulent, un service continu, de qualité, quelque soit la demande. Au passage, le métier de facturier s’est développé, et on eut dire que la fortune des entreprises françaises s’est faite en bonne part sur cette capacité à faire payer les coûts par pratiquement tous les usagers sans douleur ; ce qui a depuis longtemps permis un bon autofinancement des services. On voit là la différence fondamentale avec les grandes villes du Tiers Monde où les inégalités sociales sont telles que les couches populaires ne peuvent pas s’imaginer que la meilleure façon d’avoir un bon service, c’est de se poser en consommateur (c’est d’ailleurs le même problème dans les pays de l’Est). On peut se demander s’ils ne sont pas encore dans une relation de type féodal à l’eau : un accès payé par les seigneurs, gratuit, mais en quantité marginale ... Ils voudraient secouer la féodalité qui se prolonge dans l’Etat post-colonial, mais peut-on inventer une voie différente de ce qu’ont fait les bourgeoisies européennes, si toutefois on veut le même type de service ?

## **La crise de la gestion municipale des services**

Pour des raisons financières, donc, les services d’eau potable ont massivement adopté la formule de gestion publique municipale, sauf peut-être en France. Et ce sont aussi les municipalités, avec l’aide des Etats, qui ont été chargées de pousser jusqu’au bout la nouvelle logique de la qualité sur place (à la place de la quantité cherchée au loin) : finir les réseaux d’égout, et à partir des années 1960 (sauf en Angleterre où c’était fait avant 1940), les équiper de stations d’épuration des eaux usées. Dans de nombreux pays européens, pour faciliter le financement, on a trouvé intéressant de faire payer l’assainissement et l’épuration proportionnellement au volume rejeté/prélevé, donc dans les factures



d'eau<sup>6</sup>. Tout ceci a contribué à augmenter considérablement ces dernières ; or, au même moment, la distribution d'eau potable devenait une industrie mûre, devant désormais faire face au renouvellement plus systématique des réseaux vieillissants. Or, dans de nombreux pays, les subventions qui avaient été la règle pour la mise en place initiale des infrastructures, n'étaient plus disponibles pour leur renouvellement ; de surcroît, les règles de la comptabilité publique interdisaient de pratiquer des amortissements et des provisions, alors que c'était plus facile en adoptant le statut juridique privé. D'où un retournement de situation en faveur de formes de gestion à caractère industriel et commercial, et le développement de formules très variées d'économie mixte ou de partenariat public-privé ; les entreprises réellement ou formellement privées ont aussi un meilleur accès au marché bancaire. On doit enfin ajouter que face à l'augmentation encore accrue et inexorable des prix, bien des élus locaux de pays centralisés, n'ayant pas beaucoup de marges de manœuvre, ont préféré déléguer la gestion au secteur privé pour faire endosser à celui-ci la responsabilité de la hausse des prix. En tout cas, la pression croissante sur l'industrie de l'eau pour qu'elle rapproche ses tarifs de ses coûts complets a créé une situation où il suffisait d'un épisode de sécheresse un peu sévère pour qu'une espèce de nouvelle morale d'économie apparaisse, entraînant une première et historique baisse ou stagnation des volumes vendus : d'une part de gros usagers changent de procédés industriels ou d'équipements pour vraiment économiser l'eau, et d'autre part, les usagers domestiques, sans vraiment qu'on les y incite, se mettent à remplacer les équipements domestiques vétustes par des équipements plus économes (le cas des chasses d'eau à double bouton est exemplaire). Mais ce sont les usages extérieurs à la maison et ceux des usines et des services publics qui ont le plus réduit leur dépendance du réseau public, voire qui y ont renoncé.

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, avec des démarches écotoxicologiques très détaillées, mais qui finissent par former un véritable casse-tête chinois pour les producteurs d'eau potable : certaines normes finissent par provoquer une sur-complexification (cas de la chloration dont les sous-produits sont cancérigènes) qui à son tour rend presque impossible de passer toutes les normes de potabilité tout le temps. Et comme souvent, les media simplifient la question, par exemple en additionnant tous les habitants des réseaux où quelques analyses n'ont pas respecté toutes les normes : du coup le pourcentage de gens recevant une eau non potable paraît être en augmentation régulière. Mais alors, comment accepter de payer de plus en plus cher une eau de moins en moins bonne ? C'est ici que l'âge de la qualité de l'eau arrive à sa limite, et qu'un changement de paradigme se produit à nouveau : l'idée qui commence à prévaloir, est qu'on ferait mieux de protéger les ressources brutes au point de captage, afin de ne pas avoir à sophistiquer le traitement ensuite. Cette nouvelle stratégie n'est pas encore dominante, comme en témoigne le développement de la filière de traitement de l'eau par osmose inverse (micro- ou ultra-filtration) qui permet de s'affranchir encore davantage de la qualité de l'eau brute, mais à un prix plus élevé. Mais de plus en plus de syndicats de distribution, en Allemagne, aux Pays-Bas, au Danemark et en France, passent des contrats avec les agriculteurs des territoires où ils s'approvisionnent en eau, pour leur racheter le manque à gagner lié à l'abandon des intrants de l'agriculture intensive. Parce que cette stratégie « de troisième âge » semble plus durable, et même moins chère à terme, que celle de la course aux techniques de traitement.

## **L'émergence du génie de l'environnement, et de modèles de gestion complexe**

En d'autres termes, le nouvel âge de l'industrie de l'eau est celui non plus de l'augmentation de l'offre en quantité ni en qualité, mais de la gestion de la demande d'eau potable, et au delà, des diverses demandes d'eau ensemble. Donc du partage de la ressource, et de la protection des milieux aquatiques. Les connaissances nouvelles que ces approches nécessitent, distinguent le génie de l'environnement du génie sanitaire.

---

<sup>6</sup> au prix de quelques contorsions juridiques : en France comme en Allemagne, l'assainissement est obligatoire, l'eau potable est un confort ; l'un devrait être financé par l'impôt, l'autre est réellement un service à caractère industriel et commercial correspondant à la logique du paiement au service rendu.

Et d'abord, elles nous éloignent un peu plus des approches de génie civil et de la grande hydraulique étatique. Il y a à peine quelques mois, l'Espagne et le Portugal, sous la pression de l'Union européenne, ont en partie renoncé à programmer toujours plus de barrages et de transferts, comme du temps des dictatures et des années Trente. Aux Etats-Unis, la remise en cause de ces politiques de l'offre a commencé dès les années 1970 en Californie, et, malgré des projets de transferts qu'on associe « pour faire moderne » à la nouveauté des marchés de l'eau, les volumes d'eau vendus sont en nette diminution depuis les années 1980. New York par exemple a pu suivre un chemin différent des villes européennes à cause de l'abondance d'eau qui a permis de prolonger le premier âge, complété par une stratégie de type troisième âge, elle-même facilitée par la faible occupation agricole de l'espace aux environs des réservoirs naturels : prendre l'eau très loin, à profusion, et protéger la nature dans de vastes zones autour des points de prélèvement. Mais la grande métropole risque d'être rattrapée par l'histoire européenne, car cette protection renforce le risque de contamination par les parasites des animaux sauvages (*cryptosporidium*, *giardia*). Un rapport de l'USEPA a conclu à la nécessité de filtrer l'eau et de la traiter avant distribution, alors que les ingénieurs de la ville plaidaient pour un simple renforcement des mesures de protection des sols habituelles (Okun et al., 1997 ; Ashendorff et al., 1997). Si les nouveaux traitements sont mis en place, le coût de production de l'eau augmentera sérieusement, et on risque de faire face à un effondrement de la demande, surtout si, en même temps, la ville décide de mettre des compteurs d'eau individuels pour remplacer le mode actuel de facturation forfaitaire (*frontage rates*) : une étude récente a en effet montré que l'impact en serait catastrophique en termes redistributifs, surtout dans une ville où le logement est très cher (Netzer & al, 2001). Mais, dira-t-on depuis Paris, pourquoi dans ces conditions ne pas simplement prendre l'eau dans l'Hudson river juste en amont de la ville au lieu de la chercher si loin, et notamment jusqu'au Québec ?

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 réinfiltré, on stocke, on revisibilise etc. Là aussi des formes nouvelles d'implication des populations sont indispensables (Moss, 2000).

Au bout de cette description historique, on en arrive à se poser une question qui était *a priori* incongrue: les Européens, même eux, ont-ils les moyens de s'offrir leurs services publics de l'eau à long terme ? Cette 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 ; mais elles ont eu lieu paradoxalement davantage dans les pays du nord de l'Europe que dans ceux du sud, alors que les investissements à faire étaient bien plus élevés au sud : c'est que là, l'eau reste encore inégalement fournie, et largement sous-tarifée (et donc elle reste en deçà du débat public) ; et on peut même dire que tant qu'il y a rationnement relatif de l'eau, on ne peut penser à la rationalisation des usages.

En ce qui concerne les services publics d'eau et d'assainissement, et plus largement la gestion des infrastructures hydrauliques, la problématique des trois E du développement durable (Economie, Environnement, Ethique) se décline de la façon suivante :

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 ? Cette formulation nous paraît plus précise que la notion de tarification au coût complet (*full cost pricing*) initialement proposée par les économistes de la Commission dans la Directive cadre sur l'eau. Car le coût complet comprend-il l'investissement, et son renouvellement ? Ceux-ci sont-ils assurés par des emprunts, des amortissements et des provisions, des subventions, ou encore par des systèmes de péréquation du genre des agences de l'eau en France ?

Quels investissements supplémentaires faut-il consentir pour améliorer les performances environnementales et de santé publique des services ? Dans chaque pays européen, les Directives nombreuses sur l'eau potable, l'assainissement et l'épuration, et désormais le milieu aquatique, viennent s'ajouter aux politiques nationales plus anciennes ou plus spécifiques, et se traduisent par des

investissements importants. Par exemple, la Directive sur les eaux résiduaires urbaines (CEE 271/91) a été évaluée à 12,5 milliards d'Euros<sup>7</sup> pour les Britanniques, 13 pour les Français, 28 pour les Italiens, et jusqu'à 65 pour l'Allemagne (dont près de la moitié pour les Länder de l'ancienne RDA). Ces sommes considérables conduisent à se demander si dans certains cas, des solutions techniques alternatives à la *end of pipe technology* ne seraient pas plus appropriées : les régions rurales à faible densités devront rester assainies par des techniques autonomes. Ne faut-il pas d'autre part accepter l'idée qu'on injectera des subventions périodiquement dans le système ?

Si tous ces investissements et ces coûts de fonctionnement accrus se répercutent sur les factures d'eau ou les *rates*<sup>8</sup>, les usagers pourront-ils encore payer, et l'accepteront-ils ? Quelle va être l'attitude des élus, soumis qu'ils sont à la pression des médias ? Ne seront-ils pas tentés par un discours démagogique, comme en France actuellement, du « racket » des consommateurs, permettant de reporter des investissements indispensables à plus tard, après les élections ?

On voit bien ainsi que les trois grands axes de la tenabilité à long terme ne sont pas forcément compatibles entre eux, ce qui rend l'évaluation des services publics très difficile. 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 comprendre la nécessité pratique de péréquations de toutes sortes lorsque des investissements très lourds, mais à périodicité lente, sont en jeu. Pourtant, lorsqu'on fait une typologie des évolutions de la gestion municipale à partir de sa crise financière, on aboutit à cette péréquation.

Très schématiquement, on peut d'abord distinguer le maintien en régie, qui reste la formule la plus fréquente, et qui est durable si les comptabilités publiques locales sont autorisées à amortir et à provisionner. Mais souvent, on assiste à une concentration supralocale par syndicats intercommunaux, voire à une centralisation (Angleterre, plus récemment Italie). La délégation à la française à des grands groupes privés permet de faire à la fois une gestion financière moderne et de concentrer malgré les différends politiques entre petites communes. L'autonomisation des services publics, ensuite, caractérise une grande partie de l'Europe continentale, et elle aboutit à la création d'entreprises publiques, voire même à leur transversalisation comme en Allemagne. Enfin, les circonstances géographiques et historiques particulières des pays méditerranéens (et de certains pays de l'Europe de l'Est) a conduit à un système dual : adduction publique régionale, distribution publique ou privée locale.

## L'art de la péréquation

Nos travaux montrent que les pays européens ont tous recours à la péréquation pour résoudre la crise de la gestion municipale traditionnelle : certains « lissent » l'impact des investissements sur les factures en concentrant les services publics à une échelle supra-locale, voire régionale ; d'autres mettent en place des mutuelles ou des banques de l'eau en faisant payer aux usagers des redevances, qu'ils pourront récupérer sous forme de subventions ou de prêts aidés à certaines conditions (agences de l'eau en France<sup>9</sup>, banque des Wateringues aux Pays-Bas) ; d'autres encore font gérer plusieurs

---

<sup>7</sup> Soit un peu plus de 82 Mds FF.

<sup>8</sup> Ce sont des impôts locaux proportionnels à la surface corrigée des logements, selon lesquels les britanniques payent leur eau (sans relation au volume).

<sup>9</sup> On a reproché aux Agences françaises une « dérive vers un principe mutualiste, ou principe pollueur-sociétaire », alors qu'elles avaient en fait été créées dans cet esprit. Obliger les pollueurs et les préleveurs à payer des redevances était en effet le seul moyen de pouvoir leur fournir ensuite des aides substantielles à l'investissement, alors même que les subventions d'Etat étaient en train de disparaître. Ainsi, alors même qu'on reproche aux agences d'être responsables de la dérive du prix de l'eau (c'est leur part dans la facture qui a le plus augmenté dans les années 1990), elles sont en fait responsables de l'inverse, c'est à dire de nous permettre de faire face aux investissements imposés par des Directives auxquelles nous avons adhéré sans que les prix de

services publics locaux par la même entreprise transversale (*Stadtwerk* ou *Querverbund* allemand) ; tous ont mis en place divers mécanismes de péréquation sociale : il s'agit de faire payer plus cher l'eau aux riches qu'aux pauvres, par exemple en laissant l'assainissement dans les impôts locaux qui sont généralement liés à la valeur du logement occupé, ou à l'inverse en faisant payer l'eau par tranches de prix croissants. Il y a là un vaste champ d'étude pour l'ensemble des sciences de l'homme et de la société, car les effets sociaux secondaires de mesures apparemment très équitables peuvent être catastrophiques (cf infra). Or, jusqu'à présent, les distributeurs d'eau étaient trop enfermés dans la logique de l'offre, agrémentée d'une volonté de consumérisation du service pour des raisons financières, pour s'intéresser aux effets redistributifs des diverses formes de tarification possibles. Plus généralement, il est risqué de faire des critiques à tel ou tel modèle de gestion de l'eau et de péréquation, sans le replacer dans son contexte historique, et sans disposer d'indicateurs comparatifs vraiment fiables. Nos travaux de plusieurs années nous permettent ainsi de récuser une évaluation assez négative faite par la Banque Mondiale du modèle allemand de gestion des services publics (Barraqué, 1998). Mais encore une fois, la méconnaissance des usages de l'eau et l'absence d'indicateurs correspondants est significative de cette longue époque du « municipalisme » où l'important était d'apporter aux pauvres ce que seuls les plus riches pouvaient s'offrir, et où on ne mesurait donc pas les consommations. On voulait tout au contraire desservir le plus d'usages possibles indistinctement avec la meilleure eau possible en quantités illimitées. C'est de plus en plus difficile aujourd'hui, mais est-ce une raison pour jeter le bébé avec l'eau du bain ? Ne faut-il pas plutôt faire face à la conséquence de l'émergence de la gestion par la demande, à savoir la participation du public en général à la définition et à la tarification du service ?

## Et le Tiers-Monde ?

En définitive, pour la gestion des services publics comme pour celle de la ressource, on assiste à une sourde confrontation entre modèle étatico-libéral, et modèle de gestion communautaire. Que ce soit pour des raisons de qualité au Nord, ou de quantité au Sud, les libéraux commencent par préconiser le recouvrement des coûts secteur par secteur ; mais les Etats se retrouvent alors en contradiction avec les subventions à l'agriculture irriguée, qui ne paye guère l'eau, parce qu'on ne peut pas revenir en arrière sur les promesses faites de l'enrichissement par l'intensification de l'agriculture. Au lieu de cela, les administrateurs de l'eau des pays membres et de l'Union européenne feraient bien mieux d'encourager les communautés locales de partage de la ressource, tout comme la gestion locale des services publics avec implication plus directe des usagers. En France, bien que timidement et imparfaitement, on complète un dispositif de « parlements de l'eau » créé il y a trente ans au niveau des 6 agences, par des comités de contrats de rivière, des Etats généraux pour les rivières plus grandes, des Commissions locales de l'eau avec les SAGE, et pour les services publics, des Comités Consultatifs de Services Publics locaux. Autant de lieux d'apprentissage collectif et de « gouvernance », qui fonctionnent souvent en creux et dans l'ignorance des administrateurs classiques.

La menace sur la durabilité des services publics est aussi illustrée par la situation de 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). Non, mais les services publics 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 pour avoir de l'eau ...

Face à la difficulté de raccorder toute cette population pauvre mondiale à de bons services publics, des expériences alternatives se développent : les bornes fontaines à cartes à puce de Durban ont permis de réduire nettement les maladies hydriques, ainsi que les phénomènes quasi-mafieux aux points d'eau ; la livraison d'eau en gros à un coût modeste à l'entrée de quartiers pauvres voire illégaux d'Argentine laisse à ces quartiers le soin de s'auto-répartir une eau de bonne qualité à un prix qu'ils peuvent

---

l'eau s'envolent. Elles permettent aussi, en partie, de laisser la responsabilité de la gestion des services publics à des collectivités locales très petites et peu armées financièrement.

s'offrir. La même chose peut se dire des systèmes d'assainissement condominaux du Brésil. Trop d'ingénieurs municipaux, plus encore que des entreprises privées, méprisent ces solutions partielles alors qu'il n'y a pas de possibilités financières pour réaliser 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 tout crin des années 1990. Quitte à ce qu'on poursuive aussi la modernisation de ce municipalisme en l'aidant à passer au troisième âge de l'industrie de l'eau.

## Bibliographie

- Albiac Murillo José & Javier Tapia, *La gestion de demanda de Agua frente a la política de oferta del trasvase del Ebro*, rapport de l'unité d'économie et sociologie agraire, Departamento de Agricultura, Gobierno de Aragón, Nov. 2001
- Ashendorff Arthur, Principe Michael, Seeley Ann, Beckhardt Larry, etc. 'Watershed protection for New York City's supply' in *Journal of the American water works association*, 89(3) March 1997.
- Barraqué Bernard (dir.), *Les politiques de l'eau en Europe*, La découverte 1995.
- Barraqué Bernard, 'Europäisches Antwort auf John Briscoes Bewertung der Deutschen Wasserwirtschaft', in *GWF Wasser-Abwasser*, 139(6), 1998.
- Barraqué Bernard, 'are hydrodinosaurs sustainable ? the case of the Rhone-to-Barcelona water transfer', in Vlachos Evan, and Correia F.N., *Shared water systems and transboundary issues, with special emphasis on the iberian peninsula*, Luso-American Foundation and Colorado State University, Lisbon, 2000
- Barbier Jean Michel et al, 'Evolution des consommations d'eau' dossier in *TSM – Génie Urbain – Génie Rural*, periodical of the AGHTM, n°2, 2000.
- Calabi, Donatella, *I servizi tecnici a rete e la questione della municipalizzazione nelle città italiane (1880-1910)*, in (coll.) *Le Macchine Imperfette*, Officina Edizioni, Rome, 1979.
- Correia Francisco Nunes (ed) *Eurowater, Institutional mechanisms and selected issues in Water management in Europe*, Balkema, Rotterdam, 1998, 2 vol. Voir Barraqué 'Selected innovation issues in water pollution control' vol. II chap.6 et Kraemer, Public and Private water and wastewater management in Europe, vol. II chap.7.
- Dickinson Mary-Ann, 'Water conservation in the United States : a decade of progress' in Antonio Estevan & Victor Viñuales, *La eficiencia del agua en las ciudades*, Bakeaz y Fundacion Ecologia y Desarrollo, 2000.
- Dupuy Gabriel (dir.), *Les réseaux Techniques Urbains*, in *Annales de la Recherche Urbaine*, n°23-24, Dunod, 1984.
- Fougères, Dany (2004), *L'approvisionnement en eau à Montréal : Du privé au public, 1796-1865*, Québec, Septentrion, 472p.
- Katko, Tapio, *Water Time*, rapport pour l'a DG Recherches de l'UE, 2005 à paraître.
- Lorrain Dominique (dir.), *Gestions urbaines de l'eau*, Economica 1995.
- Maver Irene, *Glasgow, Town and city histories*, Edinburgh University Press, 2000.
- Mazzola Rosario, 'L'attuazione della legge 36/94 nel Mezzogiorno : stato di ricognizione dei beni' in *Riforma dei servizi idrici e nuovi scenari di riferimento*, actes de la conférence organisée par Federgasacqua à Bari, octobre 2001, à paraître.
- Moss Timothy, 'Unearthing water flows, uncovering social relations : Introducing new waste water technologies in Berlin', in *Journal of Urban Technology*, Vol. 7 n°1, 2000.
- Netzer Dick, Michael Schill, Scott Dunn, 'Changing Water and Sewer Finance, distributional impacts and effects on the Viability of Affordable Housing', in *APA journal*, Autumn 2001, vol. 67, n°4
- Okun Daniel A., 'From cholera to cancer to cryptosporidiosis' in *Journal of Environmental engineering*, June 1996.
- Okun daniel A., Craun Gunther, Edzwald James, Gilbert Jerome, Rose Joan B., 'New-York city : to filter or not to filter ?' in *Journal of the American water works association*, 89(3) March 1997.

Tarr Joel, *The search for the ultimate sink, urban pollution in historical perspective*, Akron University Press, Ohio, 1996.

Van Humbeeck Peter, *An assessment of the distributive effects of the wastewater charge and drinking-water tariffs reform on households in the Flanders Region in Belgium*, Report of the SERV (Sociaal-Economische Raad Van Vlandern), may 1998.

Vergés Josep C., *Una politica economica para el agua*, Circulo de empresarios & Mundi Prensa, Madrid, 1997

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.