

INDISCIPLINES

Gestion durable de l'eau urbaine

Observations et échanges
France-Brésil

Sous la direction de Bernard Barraqué

Gestion durable de l'eau urbaine — Observations et échanges France-Brésil

Sous la direction de Bernard Barraqué

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

© éditions Quæ, NSS-Dialogues, 2018

ISBN : 978-2-7592-2788-4

ISSN : 1772-4120

Éditions Quæ

RD 10

78026 Versailles Cedex



www.quae.com 



Pour toutes questions, remarques ou suggestions : quae-numerique@quae.fr



Édition : Marie-Christine Polge

Collection « [Indisciplines](#)  »

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

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

Remerciements

Nous tenons d'abord à remercier la Coordination pour le perfectionnement du personnel de l'enseignement supérieur (Capes) brésilienne et le Comité français d'évaluation de la coopération universitaire et scientifique avec le Brésil (Cofecub) d'avoir financé, dans le projet de coopération n° 717/11, les missions permettant de fixer la problématique et les thèmes à discuter, au sein d'un partenariat de chercheurs et d'universitaires en sciences sociales travaillant sur la ville, les services urbains et l'environnement. Mais les partenaires français sont également redevables à l'Agence nationale de la recherche, qui a financé, de 2009 à 2013, le projet Eau&3E dans le cadre de son programme Ville durable^[1]. Enfin, la préparation de l'ouvrage a bénéficié des discussions et du soutien de Franck Poupeau et Pedro Jacobi, animateurs du projet ANR-Bluegrass, portant sur plusieurs pays d'Amérique latine, ainsi que de l'Agence française de développement.

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

Introduction

Bernard Barraqué, Jean-Pierre Gaudin

ORIGINES ET LOGIQUE DE CET OUVRAGE

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

services, qui sont essentiellement financés par les factures payées par les usagers, risquent de se retrouver en déficit, et donc en difficulté pour assurer l'entretien d'une infrastructure très coûteuse à renouveler. Les gestionnaires seront (parfois selon la loi) obligés d'augmenter les prix des services, au détriment (à long terme) des plus démunis... Et même la promotion de nouveaux tarifs de l'eau, à la fois incitatifs et sociaux, en voulant assurer un accès à l'eau pour tous, risque insidieusement de remettre en cause la logique d'égalité d'accès et en définitive de contribuer à la fragmentation urbaine...

C'est face à ces interrogations que nous avons lancé, à partir de 2009, les projets dont ce livre est le résultat. Plusieurs équipes de recherche, mêlant sciences de l'ingénieur et sciences sociales, associées à des autorités locales responsables de services d'eau et à leurs techniciens, ont réfléchi de façon simultanée aux différentes dimensions de la durabilité, dans l'esprit de la directive cadre sur l'eau de l'Union européenne ; plusieurs questions s'entremêlent.

- La consommation d'eau baisse dans les villes françaises (comme ailleurs en Europe) depuis une vingtaine d'années, mais jusqu'où ira ce phénomène qui réduit lentement mais régulièrement les recettes des services publics ?
- Les infrastructures vieillissent et doivent être renouvelées, mais est-ce à l'identique ou bien doit-on imaginer un recul du « tout-réseau » ? Avec quel argent y parviendra-t-on, et qui doit payer ?
- On constate désormais que les plus démunis ont du mal à payer des factures qui ont beaucoup augmenté. Quelle solution à ce problème ? Une péréquation interne aux usagers du service (par les factures), une péréquation par les impôts locaux, ou encore la mise en place de transferts sociaux à des échelles plus larges ?
- Associer les citoyens à la gestion du service, cela fait-il gagner du temps ou en perdre ? Quels sont les coûts de transaction additionnels et les coûts évités plus tard ? Par ailleurs, ne doit-on pas faire évoluer le service public d'eau, traditionnellement municipal (en Europe) et étatisé (au Brésil), au profit de recompositions articulant plusieurs niveaux de gouvernement ensemble ? Quelle combinaison adopter entre la régionalisation/métropolisation (approche d'*upscaling*) des infrastructures et des modes de gestion du service d'eau, et des

innovations à l'échelle de quartiers ou de lotissements voire de maisons individuelles (approche de *downscaling*) ?

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

- La dimension technico-environnementale : mieux connaître l'évolution des consommations d'eau pour un service plus adapté aux différents usages.
- La dimension économique : concilier la gestion à long terme du patrimoine technique et l'équilibre financier du service d'eau, et traduire cela dans la tarification.
- La dimension sociale : assurer la durabilité sociale des services d'eau et d'assainissement face à l'augmentation des prix.
- La dimension politique : recompositions territoriales et gouvernance des services d'eau, sans oublier l'articulation avec la ressource en eau.

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

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

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

Ensuite en évoquant les évolutions territoriales en cours dans les services d'eau et d'assainissement (*saneamento* au Brésil^[2]) et le développement de nouvelles échelles de gestion (*re-scaling*) : place du département puis des nouvelles intercommunalités en France, création des services à l'échelle de

métropoles au Brésil (Rémi Barbier, chapitre 5 ; Ana Lucia Britto, chapitre 6).

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

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

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

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

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

Ce sont les travaux d'économie publique et institutionnelle, de Richard Musgrave et Paul Samuelson à Elinor Ostrom, qui ont fait émerger la notion de biens publics impurs, au-delà de l'opposition entre biens publics purs et biens de marché[3]. En effet, pour qu'un bien soit clairement de marché, il lui faut deux caractéristiques simultanées : être sujet à une rivalité pour son utilisation, et être susceptible d'une appropriation exclusive[4]. Tandis qu'un bien public pur a les deux caractéristiques inverses de non-rivalité et d'impossibilité d'exclusion. Si les biens de consommation sont des biens de marché (*private goods*), d'autres biens sont nécessairement publics : un phare par exemple est fait pour être vu de tous les bateaux sans exclusion, ni rivalité entre eux. Dans ce cas, le financement du bien ne peut être assuré que par de l'argent public, par exemple grâce à des impôts payés par les citoyens. Paul Samuelson a décrit une première catégorie de biens publics impurs, les biens exclusifs sans rivalité : ce sont des « biens de club » (ou à péage, *toll goods* et *club goods*). Historiquement, les clubs étaient fermés, et réservés à leurs membres. Mais on a ensuite développé des biens de club « ouverts », comme les ponts ou les autoroutes à péage : tous ceux qui payent peuvent les utiliser. En Europe, cela s'applique aux services publics à caractère commercial comme l'eau. En partie parce qu'il est en situation de « monopole régulé », un bon service public comme l'eau du robinet est fait pour être utilisé par tous les abonnés sans rivalité entre eux ; mais si on ne paye pas sa facture ou son abonnement, le service est normalement coupé. Notons ici que, dans nombre de pays en développement, une fraction significative de la population n'est pas raccordée au réseau, et elle est alors de fait exclue du « club » ; elle n'a donc de rapport à l'eau que comme ressource naturelle. Est-il alors étonnant que des intellectuels revendiquent pour l'eau « la nature de bien commun » et son « indisponibilité au profit » ?

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

par l'orientation à la fois macroéconomique, mathématique et néolibérale de la discipline.

Toutefois, justement dans les années 1970, Vincent et Elinor Ostrom ont complété le tableau des quatre possibilités rivalité/exclusion, en décrivant l'autre catégorie de biens publics impurs, ceux où il y a rivalité entre usagers, mais sans qu'il soit possible d'en exclure certains (Ostrom, 1977). Parmi ces biens, on trouve justement l'eau comme ressource naturelle, du moins dès qu'un risque de pénurie apparaît : si tous les agriculteurs creusent un puits dans l'aquifère qu'ils surplombent (et il sera difficile de les contrôler), l'aquifère sera surexploité. C'est ce qui a fait écrire Hardin sur une « tragédie des communaux ». Mais, pour les Ostrom, il n'est pas nécessaire ni efficace de changer la nature de ces biens en les privatisant et en les ouvrant au marché. Il faut plutôt instituer une communauté, en la « façonnant » au cas par cas (*crafting*), et mettre en place en son sein des règles de partage équitable. Avant eux, le fondateur de l'économie des ressources naturelles, l'Allemand Siegfried Ciriacy Wantrup devenu professeur en Californie, s'était appuyé sur les biens communaux (alpages, fruitières...) qu'il avait connus dans son enfance, pour répondre à Hardin qu'ils n'étaient voués à aucune tragédie, et que leur gestion durable était assurée bien sûr dans le Tiers Monde par des communautés locales, mais aussi en Suisse, en Autriche et en Allemagne, c'est-à-dire au sein d'une économie de marché[5] (Barraqué, 2011).

On voit donc d'emblée qu'il y a une différence fondamentale entre la ressource en eau et le service public de l'eau, entre le bien commun et le bien de club. On peut d'ailleurs rappeler que, si la gestion de biens communs par des communautés est très ancienne et remonte à l'Antiquité[6], les clubs sont une invention du siècle des Lumières, et ils portent en eux les idées d'égalité et de libre adhésion inventées à l'époque. À l'inverse, les communautés rassemblent, sur la base de règles contraignantes (coutumes), des membres différenciés : ils n'ont pas forcément les mêmes droits, mais ils considèrent les règles communes comme équitables[7]. De plus, la ressource qu'ils partagent est gratuite, mais ils doivent contribuer, souvent en nature, au maintien du dispositif technique commun ; alors que dans le bien de club, l'adhésion est volontaire mais payante, et à la mesure des besoins de financement du

dispositif technique et de son entretien (par des salariés). On doit d'ailleurs distinguer les financeurs initiaux qui apportent le capital de départ, des abonnés qui participent en principe à son remboursement.

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

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

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

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

La confusion entre le partage de l'eau comme ressource et l'accès au service public est fréquente dans la discussion autour de l'eau comme bien public global : la pauvreté du Tiers Monde excuse en partie le désir collectif d'étendre la gratuité de l'eau, bien essentiel à la vie, au service public. Cela conduit par principe à faire de l'eau un bien public pur : dans certains pays en développement, l'État a décidé de la fournir à tous gratuitement, c'est-à-dire en la faisant payer indirectement par les impôts. Et d'ailleurs, dans les pays développés, durant toute la période d'installation initiale des réseaux

publics, le financement a été assuré en bonne partie hors marché, à la suite des choix du municipalisme anglais du XIX^e siècle (taxes d'habitation[8], subventions, emprunts aidés, etc.). Ce fut particulièrement le cas lorsqu'il a fallu financer l'adduction d'eau propre puisée à distance des villes.

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

Les études revenant sur certains objets techniques comme les lavoirs, les abreuvoirs, les fontaines publiques, les « serves » ou les moulins, permettent de mieux comprendre le passage d'une eau commune à un service public : le lavoir ou la fontaine publique étaient d'abord l'affaire des villages ou des hameaux. L'eau n'était alors pas vue comme un service collectif sous l'autorité de la mairie comme aujourd'hui, mais comme une affaire de voisins qui ont d'abord constitué des associations syndicales libres (puis éventuellement des associations syndicales autorisées ou ASA, pour une meilleure institutionnalisation), fait des souscriptions basées sur des dons volontaires et souvent abondées par une subvention, et obtenu des services différenciés en fonction de leurs contributions. On a donc eu affaire à une démarche plus communautaire que collective, avec un approvisionnement qui ne séparait pas l'eau potable des autres usages de la ressource (notamment l'arrosage du potager, l'abreuvement des bêtes). C'est dans les villes que, densité de population aidant, on a imaginé tirer les tuyaux jusque dans les cours d'immeubles, puis à l'étage ; l'augmentation subséquente de la pression imposait de réduire les pertes et donc de mettre des robinets qui ferment et des compteurs (sauf en Angleterre où la précocité de la desserte en eau a longtemps maintenu une situation d'adhésion obligatoire et de financement par l'impôt).

Si les petites structures d'approvisionnement en eau potable ont quasiment disparu en France, elles demeurent présentes dans de nombreux pays de la périphérie de l'Europe, du moins dans les zones à faible densité : réseaux de

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

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

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

taux d'impayés croître régulièrement depuis, dans la mesure où il leur est difficile de distinguer les mauvais payeurs des victimes de la crise économique.

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

MONDIALISATION ET RÉÉCHELONNEMENTS TERRITORIAUX

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

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

souvent les interventions économiques et sociales de type keynésien et les réglementations publiques.

D'une part, la relativisation de la puissance étatique découle de l'invention de nouveaux régimes d'externalisation des fonctions d'intérêt collectif, où le repère classique de l'intérêt général est maintenant concurrencé par la référence transnationale d'origine anglo-saxonne au *public interest* (défini par une agrégation négociée des intérêts particuliers), dérivée de l'économie standard et des théories du choix public (*public choice*)[9].

Pour l'essentiel, la vision néolibérale voudrait assurer cette externalisation nouvelle par le moyen de partenariats public-privé... qui se révèlent souvent beaucoup plus asymétriques que les formules diversifiées de délégations de service public[10], et par la multiplication d'autorités de régulation... qui s'avèrent bien peu indépendantes malgré leurs intitulés.

Cette nouvelle tendance d'ensemble à l'externalisation nourrit deux principaux défis pour la gestion de l'eau. Face à ce recours accru aux acteurs privés, comment agir pour que des territoires politiques locaux puissent atteindre l'idéal de liberté et d'égalité contenu dans la définition des services publics, et cependant faire place aussi à un régime de biens communs (ni étatiques ni privés), où l'équité collective puisse être préservée et même amplifiée ? Et que faire, dans un contexte néolibéral qui exacerbe les contradictions entre ses trois piliers (économique, efficacité environnementale et sanitaire, justice sociale), pour que l'objectif de durabilité dans la gestion de l'eau ne se vide pas finalement de son sens ?

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

d'être renforcée par la loi Maptam puis par la loi NOTRe^[11], en offre une illustration saisissante.

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

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

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

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Barraqué B., 2011. Préface. In : Bouleau G., Guérin-Schneider L. (dir), *Des tuyaux et des hommes, les réseaux d'eau en France*. Éditions Quæ, coll. « Indisciplines », p. 7-12.

Bishop et Andersen (eds.), 1985. *Siegfried Ciriacy Wantrup, selected papers*. Westview press.

Desmarais-Tremblay M., 2014. On the Definition of Public Goods. Assessing Richard A. Musgrave's contribution. Documents de travail du Centre d'économie de la Sorbonne. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00951577/document> 

Ostrom V. et E., 1977. Public Goods and Public Choices: The Emergence of Public Economies and Industry Structures. In : *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*. Reprinted in : Ostrom V., 1991. *The Meaning of American Federalism*. San Francisco, Institute for Contemporary Studies.

Steiger O., 2006. Property Economics versus New Institutional Economics: Alternative Foundations of How to Trigger Economic Development. *Journal of Economic Issues*, vol. 39(1).

2. Pour une traduction détaillée de ce terme, voir la [note 42](#) .

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

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

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

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

7. Bien sûr, les règles coutumières des communautés locales étaient le plus souvent redoublées par les droits supérieurs (d'abus) des seigneurs, et d'ailleurs c'est ce type de droit féodal qui a été apporté par les Européens quand ils ont colonisé l'Amérique, suscitant l'hostilité des populations indigènes.
8. La plupart des Français payent le service d'enlèvement des déchets dans la taxe foncière, même pas dans la taxe d'habitation qui correspondrait davantage à l'utilisation du service.
9. La théorie des choix publics a valu le prix Nobel d'économie à James Buchanan, l'un de ses fondateurs : elle vise à appliquer les règles de l'économie aux décisions publiques. Ceci est bien expliqué sur internet, voir par exemple le court article de Joël Hermet : http://hermet.org/pages/textes/public_choice.pdf 
10. Le terme partenariat public-privé est vague mais utilisé couramment. En droit français on parle précisément de contrat de partenariat, quand une entreprise privée se voit confier la réalisation d'un équipement public dont elle reste propriétaire sur la durée du contrat, et qu'elle loue au partenaire public. Dans la délégation de service, les équipements restent la propriété du partenaire public, qui en confie l'exploitation, et parfois le renouvellement, à une entreprise privée.
11. Loi du 27 janvier 2014 dite de modernisation de l'action publique territoriale et d'aménagement des métropoles ; loi du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Chapitre 1

Intérêt général et intérêts locaux. Les enjeux liés aux services publics

Jean-Pierre Gaudin

Notion ancienne, et pour certains un peu vieillotte, l'intérêt général avait ces dernières décennies un peu disparu de nos références collectives, laissant la première place à la croissance, à la solidarité ou à la modernisation.

Pourtant son actualité semble renaître aujourd'hui, dans un contexte marqué à la fois par une célébration plus mesurée de l'entreprise, par l'évaluation critique de la décentralisation et par quelques inquiétudes face à l'intégration politique européenne. Trois raisons de s'interroger de nouveau sur l'État et son rôle à venir, ainsi que sur le « bon gouvernement » et ses principes.

C'est en apparaissant fondamentalement différent des multiples intérêts individuels ou particuliers que l'intérêt général se présente d'abord à nous. Il dépasserait non seulement leur diversité, mais également leur simple addition, comme un tout qui serait supérieur à la somme des parties. On voit que cette idée procède nécessairement de la référence à une totalité sociale.

Souvent, en France, on invoque l'intérêt général lors de la péroration des discours politiques ou comme justification des décisions administratives. Appels à élever le débat, évocations d'une vie collective plus généreuse, référence à la neutralité de l'administration : l'évocation de l'intérêt général est chargée de connotations qui mobilisent spécifiquement l'histoire et notre culture politique.

Mais comment dénouer l'écheveau de ces multiples significations, au sein d'une formule qui aujourd'hui est employée à tous propos et par une multitude d'acteurs dans divers sens ?

Au premier abord, cette notion d'intérêt général peut s'apparenter à l'affirmation politique de la volonté générale rousseauiste. Mais, comme on va le voir, la construction de la notion plus large de bien commun précède de beaucoup cette ambition d'asseoir l'autorité politique sur le consentement du peuple tout entier. Notre investigation ne peut, par conséquent, partir des seules circonstances à partir desquelles s'est affirmé l'État moderne parlementaire et s'est fixé son rapport avec l'argumentation de l'intérêt général.

On verra tout d'abord comment la recherche du bien commun précède la problématique de l'intérêt général. Il ne s'agit pas là d'une filiation linéaire, du type histoire des idées, mais des diverses structurations du débat sur la *Res publica*, à travers des actualisations politiques successives.

La recherche du bien commun paraît s'être nourrie de deux propositions étroitement liées : d'une part, il existerait des aspirations ou des finalités d'action plus larges, c'est-à-dire plus générales, que les préoccupations de chacun ; d'autre part, si cette idée est largement partagée, ce surcroît d'ambitions a besoin d'être garanti et pris en charge par une autorité collective. Ainsi, un objectif supérieur attirerait le moyen hiérarchique comme un aimant, et par conséquent les préoccupations supérieures en appelleraient tôt ou tard au niveau souverain.

L'ÉGALITÉ ET LA LIBERTÉ

Nous sommes aujourd'hui habitués à la manière dont la conception moderne de la démocratie s'est, à la suite des Lumières, peu à peu concrétisée dans le suffrage populaire et le pouvoir des assemblées. Mais, auparavant, la réflexion sur le « bon gouvernement » s'était structurée dans deux directions.

L'une a très durablement cherché ses références du côté des Écritures, pensant pouvoir suivre un fil continu entre la Jérusalem céleste et le pouvoir terrestre. Cette approche religieuse du politique est restée influente

jusqu'aux ^{xvi}e et ^{xvii}e siècles. D'ailleurs la réforme protestante avait alors déjà contribué à déplacer la perspective, en conduisant à rechercher dans la Bible moins un modèle tout fait de gouvernement qu'une règle, un principe de l'accord applicable aux relations politiques. « L'Alliance » que Dieu avait conclue avec les hommes ne pouvait-elle, en somme, donner à son tour l'exemple de contrats politiques conclus entre des individus ?

L'autre voie suivie est fondamentalement plus pragmatique. Elle partait résolument d'une recension systématique des formes observables, au passé et au présent, de divers gouvernements ; elle tentait des typologies ; et elle tirait des jugements comparatifs des conséquences des différents régimes. Cette empirie, inaugurée par la pensée grecque, a débouché à son tour sur des prescriptions et des théories politiques. Mais elle reste dans une perspective qui est plus laïcisée et, surtout, franchement utilitariste (Guichardin, 1561 ; Machiavel, 1513).

Ces traditions ne sont ici distinguées que pour souligner leurs entrecroisements grandissants par la suite et leurs fécondations réciproques. Car, aux ^{xvi}e et ^{xvii}e siècles en Grande-Bretagne et en France, les interrogations sur les conditions durables d'une paix civile redoublent, alors que la cosmologie religieuse perd de son audience tandis que les guerres, religieuses notamment, se multiplient.

Le bien commun se conçoit alors largement comme une garantie contre le chaos. Les réflexions politiques ont emprunté à la fois aux canons religieux et à l'empirie comparatiste. Dans le sillage de la synthèse aristotélothomiste^[12], on a donc tenté de combiner les références aux vertus théologiques classiques avec des qualités progressivement dégagées de l'expérience du *buon governo* dans les Cités-États de l'Italie, telles Sienne, Florence, Gènes.

C'est ainsi qu'un état de paix et de prospérité paraît lié à un contrat politique qui assurerait des formes de redistribution entre citoyens, mais qui est aussi inspiré par la prudence, préférant la négociation, ou la ruse, à la guerre (Boucheron, 2013).

La recherche de la paix du royaume et de la garantie des droits des sujets conduit aussi à cette époque à ré-explore la voie dégagée par Aristote, celle

de la république monarchique. Les penseurs et les juristes proches des rois de France y sont particulièrement attentifs. Ils reprennent l'opposition entre un pouvoir despotique qui, quelle que soit sa forme de dévolution et d'exercice, ne vise que l'intérêt de quelques-uns, et le pouvoir républicain, qui peut être monarchique, mais qui a en vue le bien commun, la *Res publica*.

Une synthèse, qui est toutefois en rupture avec la politique antique, s'opère à travers les conceptualisations de l'État de droit et ses premières manifestations concrètes (conséquences des révolutions bourgeoises européennes et de l'affirmation de l'esprit des Lumières). Les recensements pragmatiques, les nomenclatures ont alors laissé la place à une théorisation. Mais cette construction générale comportait deux visages en vérité assez contrastés.

D'abord, l'État de droit signifie la prééminence de la politique intérieure sur les affaires extérieures, la primauté de la dimension civile sur la dimension militaire. L'arbitrage des litiges par la loi distingue les questions de la puissance et celles de la propriété. Dès lors se pose de front la question des droits individuels, envisagée en particulier au XVIII^e siècle par les penseurs anglo-hollandais. Pour eux, le contrat politique se noue entre des sujets qui se vivent comme libres. La reconnaissance réciproque d'autrui et le droit de sûreté sont fondés sur des obligations croisées qui, lorsqu'elles sont transgressées, ne laissent place qu'à la décomposition de la société humaine.

Au coeur de ce raisonnement se trouve une conception de la raison mais également l'idée fondamentale d'une équivalence entre les individus, d'une égalité. J. Locke, en particulier, remet en cause tous les absolus et les normes hiérarchiques, au nom de leur indécidabilité, de l'impossible vérification expérimentale de leurs prémices. Du coup, est ouverte la perspective de la participation de tous, aux décisions qui les concernent tous (Locke, 1690).

Mais ce principe d'équivalence mène autant à des revendications d'égalité qu'à une dynamique de la liberté. Et c'est là l'autre visage de l'État de droit et du *public interest*.

Le bien commun et son avenir sont désormais moins indexés en termes de salut qu'en termes d'un bonheur réalisable sur terre, lié à un projet et à un certain nombre de garanties et de protections. Chacun a droit à une part de prospérité. Une liaison se fait entre l'idée de bon gouvernement et non seulement celle de la paix civile mais aussi celle du progrès pour le bien-être de tous. La concorde, selon le terme de Spinoza, en est une condition nécessaire, mais également l'égalité devant la loi. L'universalisme de la règle de droit, avec tous ses travers uniformisants, est cependant vu comme une garantie contre l'arbitraire.

Tandis qu'avec les Lumières, donc, la réflexion pragmatique sur le bon gouvernement débouche sur une théorie des droits, l'idéal du bien commun commence déjà, par conséquent, à nourrir la passion de l'égalité.

LA SOUVERAINETÉ

L'époque de la monarchie absolue nous apparaît comme celle où le principe de souveraineté est le plus établi. C'est pourtant alors que s'opère le premier effacement d'une eschatologie qui prétendait donner sens au présent à partir d'un horizon théologique éternel : le royaume terrestre ne peut plus s'étayer uniquement sur celui de Dieu. Si l'autorité politique est encore souvent présentée comme d'origine divine, le Prince ou le monarque doit allier à cette source métaphysique de la puissance des éléments qui ont trait au bon usage du pouvoir et à la réussite.

L'Europe entière avait pu observer en 1649 que l'exécution du roi Charles I d'Angleterre avait été précédée d'un procès au cours duquel avait été avancée la théorie du contrat passé entre le roi et le peuple, et vis-à-vis duquel des manquements graves lui étaient reprochés[\[13\]](#).

Si désormais la référence au peuple se dresse en pratique face à la référence au monarque, ce n'est pourtant pas pour remettre en cause l'idée de souveraineté mais plutôt pour en nuancer la construction ou en déplacer partiellement l'argument.

Les juristes du roi de France, au premier rang desquels J. Bodin au ^{xvi}^e siècle, avaient auparavant construit un point de vue (Bodin, 1599) qui

insistait plutôt sur l'indépendance absolue de l'État souverain, tant par rapport à l'extérieur (où il s'agissait de combattre l'influence de l'Empire) qu'à l'intérieur (où il fallait se dégager de l'idée féodale). On voit la spécificité de ce double front de bataille, dans la France de l'époque. Le problème des légistes était relativement simple à formuler : comment affirmer l'autorité du roi face à d'autres pouvoirs révélés, impériaux ou féodaux ? Il se complique ensuite lorsque la question de la souveraineté commence à s'inscrire dans une pensée qui reste celle de l'autorité mais qui veut faire place, en dernière analyse, à la volonté de chacun et de tous au sein d'un même pays.

Cette réflexion complexe naît, de surcroît, au milieu des désordres intérieurs et des guerres européennes et elle est donc indissociable à l'époque d'une véritable obsession : la recherche des garanties politiques de la paix et de l'harmonie civile.

C'est pourquoi beaucoup de contemporains sont prêts à la payer un prix élevé. Dans le modèle du Léviathan, cette hypothèse est poussée très loin ; même si T. Hobbes envisage la soumission des citoyens à un pouvoir fort comme le résultat non pas d'une fatalité ou d'un ordre transcendant mais bien d'un calcul rationnel, qui met en balance certaines aliénations de liberté et des garanties attendues pour l'ordre civil (Hobbes, 1651).

Pareille attitude intellectuelle, qui en dernier ressort parie paradoxalement sur la liberté inaliénable de l'individu, est essentielle car elle servira notamment de point d'appui à la pensée des Lumières concernant la souveraineté. L'autorité du souverain, qui s'affirme comme le garant de l'ordre et du bien commun, ne dépend donc pas d'un rapport de domination ou de toute puissance *a priori*, mais de la volonté que les hommes ont de maîtriser et de garantir leur destin. Dans ce cadre, ce sont eux qui effectuent une délégation ou même une aliénation de puissance (comme dans le Léviathan) entre les mains du Prince.

Dans cette perspective, chacun pourrait se voir reconnaître des droits dont la consécration civile a pour contrepartie l'obligation de respecter la volonté du plus grand nombre. C'est en ce sens que E. Spinoza et J. Locke, en particulier, sont amenés à insister fortement sur la dimension du

consentement, comme garantie à la fois de la coexistence entre les hommes et de la légitimité du fonctionnement de l'État.

La souveraineté apparaît donc comme le soutien du bien commun, lequel est fortement connoté par l'idée de paix civile, mais ceci dans une perspective qui, avec les Lumières, renvoie de plus en plus à l'accord concret des volontés, à un contrat politique explicite qui soit actualisable en fonction des conditions d'existence du moment. En France, une des terres particulières de la philosophie des Lumières, cette perspective va-t-elle dès lors trouver tout son élan ? En fait, après la Révolution, la pratique politique ira dans le sens, plutôt inverse, d'une sacralisation de la souveraineté d'État !

Ce paradoxe n'en est plus un si l'on considère attentivement la combinaison qui dans notre pays s'établit au tournant des XVIII^e et XIX^e siècles entre une théorie de la construction de l'État post-révolutionnaire et la pratique napoléonienne du déploiement administratif.

Le nouveau régime étatique se réalise en effet par une double codification du droit. Droit privé, pour que les citoyens entrent en relation et développent leurs initiatives ; mais aussi, de manière distincte, droit public pour instrumenter la *Res publica*, à laquelle se soumettent volontairement les libres individus pour éviter que leurs énergies ne se détruisent dans la violence. Pareille dualité, partant de l'idée que l'État ne peut se construire sur la seule base des relations contractuelles du droit privé, conduit non seulement à marquer une séparation entre l'État et une (désormais) société civile, mais aussi à donner au souverain une particulière distinction (au sens plein du mot).

La voie s'ouvrait à une mystique de l'État, moins intellectualisée en France que dans la philosophie allemande, notamment dans la vision hégélienne de l'histoire, mais en revanche plus rapidement instrumentalisée, en particulier à travers l'organisation de l'administration du Premier Empire et la mise en place des bases d'une socialisation civique à l'échelle nationale (écoles généralisées, conscription militaire, statistique des populations).

Dans un même mouvement, le principe de souveraineté va, au XIX^e siècle, s'articuler étroitement avec la structuration progressive des États-nations.

Les conséquences peuvent s'apprécier notamment en termes d'échelles de compétences et de responsabilités. Un espace national unifié se substituera au compartimentage des cités, des provinces et des principautés. En s'élargissant à un domaine plus vaste, à une population plus nombreuse, le principe de souveraineté, qui s'associe avec force à l'idée de protection de l'intérêt commun, acquiert ainsi en hauteur autant qu'en étendue : il « surplombe » et il hiérarchisera de vastes constructions communales, départementales ou autres.

C'est pourquoi les conséquences se mesurent également en termes d'intégration politique. L'association directe entre l'intérêt général et la souveraineté de l'État-nation a conduit en France à déprécier la place que pouvaient prendre, de manière au mieux complémentaire ou supplétive, des collectivités territoriales de moindre rang que l'État. La réponse quasi mécanique à cette situation a été la centralisation, plus ou moins poussée selon que les traditions monarchiques avaient préalablement montré la voie ou non.

D'emblée, l'approche française se plaçait ainsi à distance d'une autre conception du bien commun, moins préoccupée par l'unité mystique (sentiment surtout présent dans les pays de culture latino-catholique marqués par des structures ecclésiales fortes) que par la recherche raisonnée du consensus. Si cette autre conception, plus pragmatique, ne s'affirmait concrètement que dans la révolution bourgeoise anglaise et dans la dynamique de la révolution américaine, elle représentait clairement une voie différente. Plutôt que de rêver globalement au bonheur des peuples, de rechercher des adhésions totales aux formes d'un État porteur métaphysique de l'intérêt général, la perspective ouvrait sur une équation pratique : le *public interest* conçu comme simple somme d'une majorité d'intérêts particuliers. L'effet hiérarchique disparaissait alors largement. L'attention se portait sur la mise au point de modalités d'agrégation ou d'arbitrage. La synthèse disparaissait derrière la négociation.

Il n'est donc pas étonnant que la notion d'intérêt général n'ait pas de traduction terme à terme en anglais. On parle, au plus, d'un intérêt public, dont les significations renvoient plutôt à l'existence d'une pluralité de gens ou de partis dans un parlement.

SERVICE PUBLIC ET ÉTAT-NATION

Aux ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècles, la conception du contrat social, fondé sur le libre consentement général à l'autorité, a lentement transposé l'approche du bien commun sur un nouveau plan en l'insérant dans la sphère moderne de la volonté collective. Si, en Europe, le gouvernement démocratique a pris peu à peu la place de l'autorité aristocratique, c'est également l'État-nation qui s'est substitué progressivement à la cité ou la principauté.

En France, plus particulièrement, la construction sociale de l'État dans un cadre national très fort accouche au ^{xix}^e siècle d'une conception, cette fois explicite, de l'intérêt général, articulée au régime juridique du service public. Le terme d'intérêt général circule dès lors largement dans la langue française, la notion s'autonomise par rapport à la réflexion préalable sur le bien commun et, surtout, passe de la sphère de la philosophie politique à une inscription pratique dans le monde organisé de l'État de droit.

L'intérêt général et l'organisation du service public

L'administration, en France comme en Prusse, s'est longtemps rêvée comme ayant un champ d'action à la fois tout puissant et rigoureusement bordé. À ce rêve a correspondu au ^{xix}^e siècle la théorie de l'acte administratif : dans ce cadre, un acte est ainsi qualifié s'il engage l'État en tant que débiteur, d'une part, et s'il comporte l'emploi de la puissance publique, d'autre part. Dans tous ces cas, l'État est réputé posséder une volonté supérieure par nature à celle des individus particuliers. Et comme la souveraineté échappe en droit à la condition commune, elle ne répondra pas de ses actes devant les tribunaux judiciaires mais devant un juge spécial et en fonction de règles particulières.

Pareil principe s'ajustait bien au domaine pur de la souveraineté : police, justice, finance et diplomatie.

Ce domaine d'action a certes depuis longtemps existé en France, mais jamais de manière absolue en ce sens que l'État gendarme se serait détaché au ^{xix}^e siècle de toute forme de rapports avec l'économie et le droit de propriété. Dès l'entretien et la création de routes nationales, le creusement

de canaux, la construction de voies ferrées, la puissance publique au début du XIX^e a dû gérer son rapport avec le droit privé (expropriation par les lois de 1807 et de 1841), sans attendre les débuts de l'État providence et les premières formes de l'intervention économique.

Une double interface est alors conçue entre normes publiques et privées. L'une est relative aux travaux publics et aux grands équipements de transport, dont les aménagements primaires sont contrôlés ou directement conduits et financés par l'État. Dans le rapport entre l'administration et les particuliers entre essentiellement en jeu le droit de propriété. L'articulation ménagée entre public et privé laisse place à des prérogatives de souveraineté se manifestant à travers un pouvoir autoritaire d'expropriation, mais celui-ci devient encadré par une jurisprudence relative à l'utilité publique, qui s'étaye sur l'argument de l'intérêt général.

L'autre interface tût définie entre public et privé concerne la gestion de réseaux de transports publics, de desserte en énergie, etc. Une gestion publique directe semble à l'époque impensable dans notre pays ; à l'opposé, la seule « main invisible » du marché paraît insuffisante pour assurer des optimums de gestion qui puissent intégrer par exemple la continuité du service. Jouant d'abord du fait qu'il y a utilisation du domaine public ou que des fonds publics ont souvent été engagés dans les travaux d'infrastructures nécessaires à ces réseaux, l'État et les collectivités locales procèdent alors par cahiers des charges et concessions, qui viennent infléchir et limiter le jeu du profit et les formes contractuelles du droit privé.

Mais ces formes d'hybridations, même aussi porteuses d'avenir que le contrat administratif ou la concession, ne pouvaient suffire à créer un cadre d'ensemble pour l'extension des interventions étatiques. Ou, plutôt, elles ouvraient tellement de perspectives éventuelles qu'il fallait les contenir dans un cadre d'ensemble. Ce à quoi va s'employer en France la construction doctrinale et jurisprudentielle du critère de service public, à partir du début de la III^e République.

Comment élaborer un principe de légitimité soutenant l'action de l'État, sans pourtant se limiter étroitement aux fonctions régaliennes de police,

justice, diplomatie et finances ?

Avec la théorie du service public, il ne s'agit pas simplement de forger un critère d'application du droit administratif, comme on l'avance souvent. L'enjeu est bien plus considérable. Si l'autorité de la puissance publique se voit alors requise hors de la sphère classique régaliennne, notamment à la frontière de l'entreprise ou de la propriété foncière, il semble important de limiter en même temps les risques d'arbitraire, ou de remise en cause de l'autorité de l'administration. À partir des conclusions du célèbre arrêt Blanco, rendu en 1873 par le Tribunal des conflits^[14], la doctrine juridique construite par des juristes comme Jèze et Duguit propose donc une forme nouvelle de légitimation de l'action publique, basée non plus sur la nature philosophique du pouvoir de l'État (la souveraineté) mais, plus précisément, sur les finalités poursuivies par l'administration et le type d'organismes agissant.

Au point de départ, il s'agit donc de dessiner les contours de la sphère d'action de l'administration : toute activité administrative constituera en principe un service public ; et seule une activité administrative peut en constituer un.

Mais ce principe allait se révéler en fait difficile à appliquer. Pour mieux comprendre pourquoi, il faut pénétrer un instant dans son économie interne et considérer, notamment, comment il prend un appui à la fois central mais fuyant sur l'idée d'intérêt général.

Au point de départ de la théorie du service public, il y a l'ambition de combiner la plus grande liberté d'action possible pour l'administration avec des impératifs d'équité. La définition d'abord retenue à la fin du siècle dernier est relativement univoque. À travers la jurisprudence administrative, on désigne comme service public la combinaison d'une activité d'intérêt général et de prérogatives de puissance publique. Les critères sont donc doubles et liés entre eux. Et, initialement, seuls sont considérés comme exerçant ces prérogatives les organismes légalement constitués en tant qu'administrations publiques. Mais les choses se compliquent rapidement. Dès 1899, un arrêt du Conseil d'État considère qu'un organisme privé (comme une association syndicale de propriétaires) peut être également soumis au droit public dans la mesure où il dispose de prérogatives de

puissance publique (droit d'expropriation, droit de lever des taxes). Cette orientation sera reprise et élargie dans l'entre-deux-guerres par d'autres arrêts qui établiront que des organismes privés qui exercent des activités d'intérêt général relèvent du régime juridique du service public, au moins lorsqu'ils utilisent des procédés contractuels qui excèdent le droit commun.

Ainsi, peu à peu, les critères de type organique (portant sur la nature juridique des organismes administratifs) laissent la place à des critères portant sur les finalités poursuivies et concentrent l'attention sur l'intérêt général comme notion clé du raisonnement.

Mais n'est-ce pas ainsi glisser d'une aporie vers une autre ? D'une certaine manière, en effet, plus cette notion fait juridiquement et administrativement référence en France, moins elle apparaît clairement définie. Les seules précisions apportées par le juge (Conseil d'État) durant cette première moitié du xx^e siècle, sur ce que recouvre l'intérêt général, ne concernent en effet qu'une opposition de principe qui existerait entre le but privé et le bien public, les intérêts particuliers et le sens collectif, le profit et le désintéressement. Une ligne de démarcation majeure se dessine, en somme, au plus près des activités lucratives, tout en les excluant du champ de l'action publique et de l'intérêt général.

Sur le plan conceptuel, on ne peut qu'être frappé par l'incertitude relative de la construction et par les risques qu'elle présente. C'est d'ailleurs cette situation que dénoncera largement la doctrine juridique, regrettant que la netteté de la définition initiale avancée au tournant de ce siècle ait été perdue (ce qu'on appelle couramment « la crise de la notion de service public » chez les juristes français à partir de l'entre-deux-guerres).

Mais la question majeure n'est peut-être pas là. Car la référence au service public et à l'intérêt général n'a pas été (et ce de manière exceptionnelle en France) une création d'abord doctrinale, un principe constitutionnel ou législatif. Il s'est surtout agi d'une production jurisprudentielle, constituée de manière empirique au fil de décisions liées à des recours. L'adaptabilité est donc ici moins un vice qu'une logique propre au genre. Et le flou conceptuel, resté relatif, est devenu un atout dans des contextes en rapide évolution ou face à des déplacements marqués de l'action publique.

Cette incertitude sur les notions ne devient en fait compréhensible qu'après mise en situation. En effet, s'est produit un déplacement des critères de service public depuis le statut juridique des organismes de prise en charge (les administrations) vers le type de fonctions exercées et les finalités poursuivies ; désigné par la notion d'intérêt général et en même temps protégé par son flou relatif, ce déplacement correspond en fait à l'extension incrémentale des interventions participant de la puissance publique dans le domaine de l'activité économique et la structuration progressive de l'État providence en France. À partir des années 1930, une série de décisions du Conseil d'État étend à tout un nouveau type d'établissements non publics la notion d'intérêt général liée à des missions de service social. Et, symétriquement, des contrats concernant des activités de production mais rattachés à l'exécution même du service public sont considérés comme des contrats administratifs « sans qu'il soit besoin de rechercher s'ils comportent des clauses exorbitantes du droit commun » dit la jurisprudence.

Le service public, à partir de l'entre-deux-guerres, prend ainsi de plus en plus le sens global de mission d'intérêt général pour perdre celui d'institution. Au terme de cette petite investigation rétrospective, c'est moins le rapport à la règle qui s'avère déterminant dans le positionnement des frontières du droit administratif, et par ricochet dans la définition implicite de cet intérêt général, que la distance voulue par rapport à un but lucratif éventuel, ou au profit.

Mais pourquoi, dans la caractérisation de ce qui entre directement dans le domaine d'intervention de l'administration, la difficulté d'une telle démarche, même flexible, est-elle devenue plus manifeste lorsqu'il s'agissait du champ d'action des collectivités locales au lieu de celui de l'État ?

Intérêt général et intérêt local

Associée en France à l'État-nation, la définition de l'intérêt général s'est dès lors précisée sur un double plan. D'une part, le bien collectif se distingue des intérêts particuliers liés à l'économie privée, considérés comme fragmentés et liés à la logique à court terme du profit. L'intérêt général s'actualise en se maintenant à distance de l'économie de marché,

qui se généralise alors. D'autre part, il cherche à se distinguer des intérêts particuliers que sont aussi les intérêts locaux, parce que divers et morcelés, au sein de l'État-nation. Communes et autres collectivités locales, représentant des intérêts collectifs mais multiples, sont donc vues aussi comme une catégorie d'intérêts privés par le juge administratif. C'est sans doute là le sens profond de la mise au pluriel du vocable service(s) public(s), surtout lorsqu'ils sont locaux : ils peuvent être effectués directement ou par délégation, mais ils doivent de plus en plus être financés par leurs bénéficiaires et pas par les citoyens (encadré 1.1).

Encadré 1.1 — L'eau potable devient un service public à caractère commercial

B. Barraqué

Dans le cas des services publics d'eau, et d'assainissement, c'est en 1926 qu'intervient une évolution majeure : jusque-là, ces services considérés comme locaux devaient être fournis en régie directe par les communes ou leurs syndicats naissants, dès lors qu'ils n'étaient pas concédés à des sociétés privées. À la fin du XIX^e siècle, une fois reconnu par les élus locaux le caractère non plus luxueux mais essentiel de l'eau à domicile, l'objectif premier ne fut alors ni de faire des bénéfices ni même d'équilibrer les comptes, puisque le service était fourni par une simple branche de l'administration locale, « dans l'intérêt de l'hygiène et de la salubrité » (instruction du 5 août 1911, cf. Pezon, 2005). Mais lorsque les services se sont progressivement universalisés (surtout dans l'entre-deux-guerres), les collectivités locales ont dû prendre en charge l'extension des réseaux, face à des sociétés privées qui ne voulaient pas le faire, estimant le risque trop grand. C'est ainsi que sont apparues de nouvelles formules de gestion déléguée comme l'affermage ou la régie intéressée, dans lesquelles les collectivités, propriétaires des installations, assument leur développement et leur renouvellement (Pezon, 1999). Face à cette évolution et au risque de dérive financière qu'elle impliquait, et peut-être aussi par peur du socialisme municipal revendiqué à Lyon et en banlieue de Paris, le décret-loi du 28 décembre 1926 a ouvert la possibilité pour les communes d'exploiter directement les services mais dans une logique économique, sans passer par un opérateur privé, en créant les services publics à caractère industriel et commercial. Ces derniers devaient dès lors disposer d'un budget autonome par rapport au budget général, mais soumis aux règles de la comptabilité publique et à un contrôle financier *a posteriori*. Leurs usagers ont dû couvrir leurs coûts d'exploitation, puis de plus en plus l'amortissement des investissements, en payant des factures ou des redevances pour service rendu. Par opposition, les anciennes régies directes seraient des établissements publics à caractère administratif, mais seules celles qui existaient avant 1926 peuvent garder ce statut. En ouvrant cette possibilité aux collectivités locales, l'État les a contraintes à faire rentrer les services d'eau, puis à partir de 1968 l'assainissement collectif, dans une logique commerciale, tout en respectant les grands principes d'universalité, d'égalité de traitement, de continuité et de mutabilité des services publics.

Plus généralement, on voit bien comment la confrontation répétée entre l'État détenteur de l'intérêt général et les communes, en particulier les villes, qui ont pratiqué le *welfare* avant la

lettre, a conduit ces dernières à s'associer à des entreprises privées dans des formules très variées, dans un contexte de gestion marchande des services qui avantageait ces dernières par rapport à la gestion publique. On peut même faire l'hypothèse que c'est le refus de l'État de reconnaître aux collectivités locales le droit d'intervenir directement dans l'économie locale qui les a conduites à s'associer avec des entreprises privées.

L'intérêt général, ainsi assimilé aux seules autorités centrales, est donc aisément associé aux valeurs du désintéressement et du dévouement aux causes collectives. Mais il s'insère également dans une hiérarchie nouvelle des compétences et des territoires. L'État-nation alimente une forte polarisation qui, dans un même mouvement, valorise l'intérêt commun et déprécie tous les échelons locaux.

Entre collectivités locales et État, pareille hiérarchie s'est construite et modélisée à travers les multiples formes de l'intervention publique sur le territoire : ce qu'on appellerait aujourd'hui l'aménagement.

Une périodisation particulière se dégage ainsi en France, rythmée d'abord par la construction de l'État centralisé au XIX^e siècle (jurisprudence du travail public, théorie du service public), puis par sa généralisation au XX^e (urbanisme de plan, aménagement du territoire), et enfin par sa remise en cause toute contemporaine (décentralisation, crise des régulations keynésiennes, intégration européenne). Mais il ne faut pas s'y tromper, cette séquence apparente de construction-déconstruction de l'intérêt général ne signifie pas une évolution linéaire, qui serait liée à un seul facteur explicatif. Tour à tour théologique, technicien, partenarial, ce sont trois modèles spécifiques de légitimation de l'action qui se sont inscrits successivement dans les interventions d'aménagement mais qui apparaissent à l'heure actuelle très imbriqués.

C'est donc à la lumière d'une périodisation détaillée qu'il faut caractériser l'impact des politiques contractuelles contemporaines sur les formes successives de division du travail entre l'État et les collectivités locales, ainsi que sur les légitimations de l'action dans lesquelles la référence à l'intérêt général tient une place majeure.

MODERNISATION ET INTÉRÊT GÉNÉRAL

La définition juridique du service public, appuyée sur la notion d'intérêt général, ne reste pas longtemps sans discussion en France. À peine est-elle développée par la jurisprudence et la doctrine, qu'on observe une remise en cause des critères initialement retenus et une déstabilisation croissante des particularités qu'on avait souhaité construire autour de l'action des administrations de l'État républicain. Mais d'où vient que, tandis qu'elle s'affaiblit ainsi dans sa rigueur, l'idée d'intérêt général gagne inversement en audience et s'affirme comme référence d'ensemble pour l'action publique ?

Il n'y a pas là le simple effet bien connu de la perte de définition des idées à large circulation ; c'est la conséquence d'une évolution profonde du contexte dans lequel la notion d'intérêt général se réélabore en France à partir du début du xx^e siècle, sous les auspices de la modernisation économique. Après avoir participé de l'avènement de la souveraineté nationale, puis de l'État républicain, l'intérêt général prend désormais sens par rapport à l'affirmation d'une administration modernisatrice.

La « crise du service public »

Dans la délimitation de l'activité de service public, la finalité d'intérêt général avait d'abord été associée étroitement à l'action d'une forme d'organisation, celle des administrations de l'État. Un type de valeur correspondait ainsi fonctionnellement à un type d'instrument associé à la souveraineté républicaine. Cette construction intellectuelle a posé problème dès qu'une double dissociation est apparue entre l'objectif énoncé et le moyen correspondant. D'une part, plusieurs missions pourtant reconnues par la jurisprudence comme d'intérêt général, telles celles de l'assurance sociale, ont été en pratique prises en charge par des associations ou d'autres organismes de droit privé, bien loin du statut et des règles de fonctionnement classiques des administrations ; d'autre part et dans un mouvement inverse, certaines administrations comme les Postes et Téléphones ont développé des activités commerciales, dans un cadre essentiellement de droit privé.

Durant l'entre-deux-guerres, tout à la fois une complexification technique des services urbains (eau, assainissement, transports), l'organisation de

premières politiques sociales et de santé publique, et de timides formes d'intervention économique dans le contexte de la crise de 1929 ont conduit à une diversification des opérateurs dont les missions paraissaient pourtant toutes rattachables à l'idée d'intérêt général. Dès lors, le critère de droit, avancé précédemment par la jurisprudence et la doctrine en rapport à la seule action des administrations de l'État ou à leurs concessionnaires, n'était plus pleinement opératoire. La notion d'intérêt général a commencé à perdre sa valeur juridique calée sur le statut particulier des administrations (c'est-à-dire d'un type d'agent dépositaire des devoirs et des prérogatives de souveraineté).

Dans ce contexte, que devenait donc la tentative, liée à la définition d'un régime juridique du service public, d'instaurer un secteur d'activité échappant pour une part au marché et au but lucratif ? L'intérêt général apparaissait en effet, dans la pratique, comme la dénotation non seulement de prérogatives particulières mais aussi de devoirs spécifiques, tel celui de ne pas s'en tenir au seul bénéfice immédiat dans la gestion de services collectifs ou aux règles des contrats privés ratifiant l'état du marché. Les contrats administratifs, les cahiers des charges des concessions, ou encore les règles de l'expropriation pour cause d'utilité publique rendaient compte à leur manière de cette ambition de constituer un espace d'action autonome, aux marges de la logique de profit, mais sans la remettre en cause de front. À partir des années 1920-1930, la dite crise du service public et des bases juridiques de l'intérêt général, loin de signifier un repli du rôle de l'État sur des fonctions traditionnellement régaliennes, allait en fait accroître au contraire son articulation à la sphère de l'économie en France.

L'État social et l'intervention économique

La formation des États et le développement du capitalisme ont provoqué des effets de régulation croisée. Les États ont en effet établi progressivement des bureaucraties administratives reliant les individus en tant que contribuables, soldats, élèves, électeurs, patients, assistés, mais aussi, en contrepartie, comme producteurs. Les entreprises ont, elles, créé des réseaux de production et d'échange reliés à des individus en tant que travailleurs et consommateurs, selon des marchés modelés en réalité plus ou moins directement par des normes bureaucratiques. Ces interdépendances

croissantes au xx^e siècle sont au cœur du processus de socialisation laïque de l'enseignement, de l'aide aux pauvres et de la santé publique en Europe. Une sociologie historique et comparative du *welfare* et du modèle de l'État social montre combien c'est là un mouvement qui connaît des pré-conditions historiques de longue durée mais qui se confirme alors avec la généralisation du salariat et l'apparition du principe assurantiel (Ewald, 1986).

Pourquoi les références à l'intérêt général, originellement associées en France plutôt aux prérogatives régaliennes et à une conception classique de la souveraineté, n'ont-elles pas disparu dès lors au fur et à mesure que s'est construit l'État social ?

C'est que leur principe évoluait, se basant dorénavant moins sur le droit que sur les droits, et que ce passage d'un singulier à un pluriel a traduit un renouvellement en profondeur de ses significations.

Les conséquences de l'État social peuvent être perçues, classiquement, à travers la diversification d'un grand nombre de mesures collectives de protection, de garantie ou d'assurance. Plus en profondeur, il s'agit en même temps de l'effacement d'une logique strictement juridique derrière une rationalité associant étroitement les ordres à la fois domestique, économique et politique autour des nouveaux droits sociaux.

En France, cette tendance se manifeste à partir de la fin du xix^e siècle, se développe lentement dans la première moitié du xx^e siècle et ne se déploie vraiment qu'avec les Trente Glorieuses. Les conceptions keynésiennes associées au planisme à la française établissent alors un lien direct entre les implications de l'État social et l'intervention publique dans l'économie. La relance par la consommation, par exemple, renvoie étroitement à un déploiement des protections sociales et des transferts financiers.

La planification économique française et les interventions dans le fonctionnement des entreprises, fortement légitimées par le climat politique de la Libération et par la gestion des chantiers de la reconstruction, ont été beaucoup commentées en termes de dirigisme industriel dans les années

1950 et 1960. La situation était en réalité plus contradictoire. Devaient alors coexister, plus ou moins facilement :

- une planification économique d'ensemble, qui s'avérait simplement indicative, tout en étant fortement relayée et amplifiée par le système de financements publics et par la politique monétaire ;
- des formes encore régaliennes d'autorité administrative (comme par exemple dans les plans d'urbanisme, ou bien les non-indemnisations des servitudes maintenant ces règles de construction hors d'une logique de marché) ;
- des interventions directes, cette fois, dans un secteur nationalisé bien individualisé, où l'État entendait donner l'exemple à travers son patrimoine, dans une perspective très néo-colbertiste.

La modernisation du pays, de ses infrastructures, de ses services publics, et de son économie toute entière était à l'ordre du jour. La démarche s'est concrétisée à travers la planification, la création d'administrations de mission ou encore la généralisation de la sécurité sociale. Cette modernisation s'est faite à l'initiative de l'État et portée par lui. C'est pourquoi la modernisation est devenue en France le vecteur contemporain de l'intérêt général, associé à la consécration d'un certain nombre de droits collectifs.

Mais qu'est-ce ici concrètement que « l'État », dont il faudrait se garder de substantialiser le discours ? La référence à l'intérêt général modernisateur s'est construite autour des hauts fonctionnaires du Commissariat général du plan, du service des études économiques et financières du ministère des Finances, puis de la Datar (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale). Mais elle est rapidement devenue un élément fédérateur puissant entre les différentes administrations d'état-major d'une majorité de grands ministères. Elle donnait, d'une part, un sens global à l'impulsion publique, tant en ce qui concerne la planification économique que l'extension du *welfare* ; elle désignait ce faisant un changement nécessaire en même temps qu'elle conférait un rôle central et presque dirigeant dans ce changement à la haute administration publique. D'autre part, l'association entre intérêt général et modernisation a conduit à rapprocher entre eux différents grands corps qui ont, par ailleurs, des logiques d'action souvent concurrentielles, et elle suggérait l'existence d'une administration neutre,

entre les partis politiques et les intérêts organisés, neutralité garante de la continuité de l'action publique (surtout pendant l'instabilité ministérielle de la IV^e République). Mais ce type de légitimation pouvait-il être dès lors autre que surplombant et jacobin ? L'examen des politiques d'aménagement urbain, en particulier, permet de préciser les logiques centralisatrices alors à l'œuvre.

L'aménagement du local par le centre et les références à l'intérêt général

En évoquant les Trente Glorieuses en France, on met trop souvent l'accent sur l'accroissement et la distribution globale des richesses. Mais la planification nationale de la croissance et la diffusion élargie des droits sociaux ne rendent compte, en effet, que d'une partie des politiques publiques à l'œuvre : celles définies dans une perspective de généralisation des situations sur l'ensemble de l'espace français, à partir d'un certain nombre de secteurs-pilotes, comme ceux qui ont été nationalisés et les grandes entreprises de main-d'œuvre.

En contrepoint, ont cependant été construites des politiques d'aménagement et d'urbanisme qui spécifiaient au contraire différents pôles de services et des utilisations de l'espace. L'objectif était de diversifier des nœuds (d'échange), des filtres (de migrations rurales), des relais (de polarisation). L'optique de ce maillage urbain et territorial était aussi explicitement hiérarchique.

S'y ajoutait encore la relation (toujours contradictoire dans nos sociétés capitalistes), entre l'aménagement et la propriété privée du sol, relation qui impose de la négociation, une jurisprudence nuancée et la production de situations différenciées. D'un côté, par conséquent, une dynamique isomorphe, et de l'autre, une mise en valeur des spécificités territoriales.

Ces politiques françaises de territorialité étaient en même temps riches d'une véritable combinatoire. Car l'aménagement et l'urbanisme, dans la période des années de croissance de 1945 à 1975, ont alors opéré une étonnante intégration entre trois formes historiques de la construction de l'idée d'intérêt général et de ses usages sociaux.

La bureaucratie administrative a actualisé son audience et son pouvoir en s'appuyant sur la gestion des transferts sociaux et, plus généralement, sur la production intensive de services collectifs. L'administration, en effet, ne se contentait plus de formuler et gérer des règles, conduire des enquêtes, formuler des prescriptions : dès la fin du XIX^e siècle, se sont ajoutés à ces compétences classiques de nouveaux champs d'activité qui concernaient la prestation, directe ou non, de services collectifs. L'éducation, l'hygiène publique et la santé, les transports et les énergies nouvelles, l'action sociale et la culture se sont peu à peu constitués en secteurs thématiques d'action, tout en s'articulant entre eux autour de l'urbanisation et de sa gestion prévisionnelle.

L'administration dispensatrice de services (dispenser paraît être ici une meilleure notion que produire car, sans l'exclure, elle insiste sur la distribution) s'est illustrée sous des formes très diverses à mesure que se sont structurées les politiques territoriales d'aménagement et d'urbanisme.

Un système de poupées russes, d'emboîtements d'échelles, de correspondances de normes et de zonages ont structuré l'aménagement du territoire national, les politiques d'armatures urbaines et les productions de grands ensembles de logements. Les choix de zones à urbaniser en priorité, les réseaux privilégiés de transport, les régions sélectionnées pour les primes à la relocalisation industrielle, les investissements sur quelques métropoles d'équilibre participaient des mêmes modes de raisonnement. Sur ce vaste ensemble de politiques, s'est projetée une sorte de cercle vertueux de l'équipement. C'est-à-dire qu'à partir d'une définition de besoins des populations ou des activités, on a codifié des types de services collectifs, lesquels devaient être satisfaits par des niveaux d'équipements. Et ces équipements, en retour, servaient à standardiser des besoins. Pareil cercle qui se voulait vertueux était en particulier instrumenté par l'administration du Commissariat général du plan et ses successifs plans de modernisation et d'équipement et, dans une dimension territoriale, par le ministère de l'Équipement, créé en 1966.

La structuration de cette nouvelle administration, qui a rassemblé les compétences relatives à la construction, aux routes, aux transports, au logement et à l'urbanisme, a été portée par un grand corps de l'État, celui

des Ponts et Chaussées, structurant autour de lui des administrations techniques et des services tant de gestion que d'expertise. Cette administration d'état-major et ses relais ont particulièrement mobilisé à cette occasion la référence à l'intérêt général, mais en lui donnant une force particulière par une combinaison originale de ses trois significations historiques majeures.

Le bien commun s'actualise dorénavant dans le respect de la règle générale, même si la négociation trouve par ailleurs une place latérale. L'administration nouvelle mise en place se veut wébérienne, c'est-à-dire universaliste et égalitaire dans les procédures. Le service public s'illustre dans la volonté de se situer au-dessus des intérêts privés, quand bien même l'élargissement de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique après 1953 relie, par exemple, plus directement l'intervention publique et le circuit de l'échange marchand. Le désintéressement administratif s'affiche, avec une nuance de mépris à l'encontre du profit. Mais à ces deux figures s'ajoute celle, plus récente, de la raison technique que les ingénieurs manient avec aisance. Le calcul, les statistiques, les simulations et les modèles deviennent des opérateurs de vérité et donc de possible arbitrage entre les points de vue opposés. L'intérêt général est associé dorénavant à une rationalité du calcul, des normes, des standards, dont les présupposés restent masqués mais dont les résultats sont présentés comme des gages de certitude et de neutralité. Le message est là cependant plutôt universaliste et l'intérêt général des ingénieurs des Ponts et Chaussées pourra se combiner avec les conceptions de l'intérêt général véhiculées par d'autres administrations d'état-major.

Mais cette approche d'ensemble des politiques publiques d'aménagement et d'urbanisme en France est traversée en même temps par des significations plus différentielles, plus spécifiantes. Elles vont mettre en forme une opposition entre un centre, les administrations de l'État, et une périphérie, les collectivités locales, selon une optique fondamentalement tutélaire.

Ceci se comprend en fonction de la conception française des affaires locales. C'est en effet cette seule notion qui définit le champ de compétence des communes dans la loi d'autonomie de 1884. Elle est évidemment extrêmement floue, mais cela devait servir à l'origine une conception plutôt

extensive, dans laquelle l'État ne prenait qu'un rôle subsidiaire. Mais le maintien durable des tutelles juridiques sur les délibérations, puis le dessaisissement croissant des compétences de maîtrise d'ouvrage après la seconde guerre mondiale allaient donner aux affaires locales une dimension en définitive résiduelle.

Avec le développement rapide de l'urbanisation durant les Trente Glorieuses, c'est donc une triple tutelle qui pèse bientôt sur les communes urbaines. Tutelle juridique, qui soumet à approbation de l'État nombre de décisions ; tutelle financière, également, puisque les subventions d'investissement et les prêts bonifiés sont fonction de priorités définies par l'État ; tutelle technique, de surcroît, dans la mesure où ce sont les techniciens des administrations qui monopolisent l'expertise (et où les groupes parapublics de l'aménagement et de l'urbanisme confisquent de fait la maîtrise d'ouvrage communale).

Ajoutée à ces tutelles, qui se verrouillent réciproquement (les financements sont liés aux normes techniques), la règle générale n'est pas pour autant une chape de plomb uniforme. Des affrontements entre État et collectivités locales dans les villes sont fréquents. La ruse avec la règle générale l'est plus encore, c'est-à-dire un contournement de la norme ou sa négociation officieuse avec l'administration de l'État. Au point que les milieux politiques et administratifs font désormais système, sont difficiles à dissocier dans l'analyse fine des processus de décision publique (Grémion, 1976 ; Thoenig, 1973).

L'intérêt général, dans le domaine de l'aménagement, reste cependant fortement référé aux administrations de l'État et à leurs appuis techniques. C'est là qu'est sa légitimité moderne. C'est pourquoi il s'inscrit aussi dans un paradigme très général opposant le centre et la périphérie. Cette clé de lecture est alors d'un usage extrêmement large. Elle est mobilisée pour caractériser les rapports entre pays industriels et Tiers Monde, distinguant nettement les lieux de commandement économique et les autres, comme dans les oppositions villes/campagnes chères aux analyses du XIX^e siècle. Elle marque également la hiérarchie entre différents espaces politiques au sein du pays, ceux où se jouent les élections nationales et les autres, ceux où s'opèrent les choix sur les aspects régaliens de la politique et les autres.

Ces pyramides institutionnelles, mentalement stabilisées à travers l'histoire de l'État-nation et de l'affirmation de l'unité républicaine, ont donné son socle au binôme centre/périphérie. Mais la période de la modernisation économique et sociale conduite par l'État après 1945 lui offre un surcodage neuf, fait de compétence et de performance. L'administration affronte la résistance des pouvoirs locaux, avant de les entraîner à sa suite. De ce point de vue, l'opposition politique entre l'administration gaulliste et les élus locaux a renforcé à cette époque celle entre modernité et tradition.

CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

La décentralisation des années 1982-1983 a produit un certain nombre d'effets en profondeur. Très discuté d'emblée, le transfert des compétences d'urbanisme et de gestion des usages des sols aux communes puis aux intercommunalités n'a pas entraîné de cataclysmes, mais il a indéniablement favorisé la périurbanisation et l'émiettement du bâti, surtout là où la pression foncière est forte (zones urbaines dynamiques, littoral). La loi Chevènement de 1999 et ses implications ont contrebalancé un peu le morcellement et les concurrences locales en matière fiscale et économique. Les collectivités locales de tout rang se sont dotées aussi de capacités nouvelles en expertise technique, se libérant de cette manière aussi des tutelles étatiques. L'ère des autonomies mais aussi des concurrences interurbaines non régulées par un aménagement du territoire global est ouverte. Mais l'État relativisé n'est pas devenu pour autant un État absent. Pour de bonnes comme de mauvaises raisons, dans certains cas, il a cherché, tout en recomposant profondément ses services territoriaux, à garder la main ou le contrôle sur certains grands choix d'aménagement. Il a ainsi repris la justification de l'intérêt général à son avantage (par exemple les directives nationales d'aménagement, les protections de la montagne et du littoral, le relais des zonages naturels européens, etc.).

Par réaction, est apparue dans le contexte de la décentralisation l'idée alternative d'un possible intérêt général local, défendue par certains territoires. Cette idée traduit la perspective nouvelle d'une pluralité de centres de légitimité et de décision publiques au nom du bien commun, décliné à différentes échelles jugées plus complémentaires que concurrentes. Mais elle suggère aussi un renversement de la perspective

précédente de l'intérêt général, qui le voyait fondamentalement national et surplombant, et qui devient au moins partiellement ascendant, c'est-à-dire construit par niveaux et par agrégation de points de vue multiples dans la société.

Par ailleurs, cette conception se rapproche de la tradition anglo-saxonne du *public interest*, où le bien commun n'est pas rivié à une autorité centrale quasi transcendante mais est plutôt conçu par principe comme le compromis obtenu entre une pluralité d'intérêts de même rang, sans exclure la discussion ouverte, le conflit et la négociation explicite. C'est aussi un état d'esprit que désigne (mais que masque en même temps par son consensualisme affiché) la notion partout très à la mode aujourd'hui de partenariat. S'agit-il de la fusion contemporaine de la métaphysique de l'intérêt général, issue du droit romain germanique, et de la philosophie politique rousseauiste, avec la perspective plus empirique et ouvertement négociée des principes anglo-saxons ? C'est là une synthèse que tente actuellement l'Union européenne, dans le cadre de sa normativité pratique et à travers sa référence à des notions synchrétiques nouvelles comme l'intérêt (européen) commun.

Mais les évolutions observables actuellement en France restent cependant encore liées principalement à une expérience historique spécifique qui remonte à la Révolution ainsi qu'à une conception de l'ajustement des règles générales qui est plutôt d'esprit néo-corporatiste.

Toutefois, en ce qui concerne les services publics d'eau et d'assainissement, une récente évolution est à signaler : l'Union européenne a adopté en 2006 une directive visant à ouvrir les services au marché européen ; mais, dans le traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) de 2009, elle a laissé à chaque État membre le soin de définir ce qu'est pour lui un service d'intérêt général, qui serait soumis à des conditions particulières au nom de la solidarité et de la redistribution, et échapperait ainsi au principe de libre concurrence sans subventions de l'État. Cependant, au sein de ces services, sont distingués les services d'intérêt économique général (Sieg), qui sont des services publics mais à caractère industriel et commercial. Ils comprennent en particulier tous les grands services en réseaux comme les transports, l'énergie, les services postaux. Or, alors que les États ont accepté

cette progressive ouverture des marchés et des services à la concurrence européenne, les autorités organisatrices des services publics locaux ont été nombreuses à la rejeter, et notamment dans le cas de l'eau potable : les Néerlandais ont légiféré contre la participation de capitaux privés dans les entreprises publiques de l'eau. Les Italiens ont fait de même par un référendum où 90 % des votants ont rejeté la privatisation et même la rémunération des capitaux investis dans ce secteur. Quant aux Allemands, ils ont fait sortir les services d'eau potable du champ de la directive concessions de 2014 : il s'agissait d'obliger tous les États membres à disposer de ce mode de gestion concessif dans l'éventail des possibilités de fourniture des services. L'alliance pour les services publics locaux allemande a organisé une pétition européenne contre cette disposition, au nom du fait que l'eau est un bien commun, et qu'il est d'intérêt général que ces services soient assurés comme des services sociaux (abordables et accessibles à tous), de santé publique et d'environnement. Cet argument a été repris en France par un mouvement associatif hostile aux grands groupes privés, voulant rendre l'eau indisponible à la marchandisation et aux profits. Aujourd'hui, un certain nombre d'unités de gestion de l'eau potable, y compris de très grandes (Paris, Nice, Grenoble, Brest, Rennes, Montpellier...) ont choisi de ne pas ouvrir le marché de l'eau à la concurrence lors du renouvellement du contrat, mais plutôt de le reprendre en gestion directe. Ce phénomène risque de s'étendre avec les importants regroupements de communes et de syndicats organisés par la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe, du 7 août 2015), et avec la nouvelle possibilité pour les collectivités locales de créer des entreprises publiques de droit privé.

On voit donc ici se développer une conception de l'intérêt général local appuyé sur l'inclusion de l'eau dans le ou les biens communs, non sans un certain flottement intellectuel : en définitive, en gestion *in house* (directe) ou déléguée, les coûts du service d'eau restent essentiellement couverts par les factures payées par les abonnés, et guère par les citoyens avec leurs impôts...

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Bodin J., 1599 (1629). *Les six livres de la République*. Édité à Genève par E. Gamonet.

Boucheron P., 2013. *Conjurer la Peur, Sienne 1338*. Le Seuil.

Ewald F., 1986. *L'État Providence*. Grasset.

Grémion P., 1976. *Le pouvoir périphérique, bureaucrates et notables dans le système politique français*. Le Seuil.

Guichardin F. (Francisco Guicciardini), 1561 (1568). *Histoire d'Italie, 1492-1534*. Publié en italien, puis traduit en français par J. Chomedey et publié par B. Turrissan.

Hobbes T., 1651 (2014). *Léviathan*. Republié par Gallimard, Folio essais.

Locke J., 1690. *An essay concerning human understanding*. Scolar Press.

Machiavel N., 1513 (1986). *Le Prince*. Traduit et republié par ex. avec d'autres textes en collection Folio chez Gallimard.

Pezon C., 1999. La gestion du service de l'eau en France : analyse historique et par la théorie des contrats. Thèse en sciences de gestion, Paris-Cnam.

Pezon C., 2005. De l'apparition à la gestion d'un modèle marchand des services d'eau potable en France. *Sciences de la Société*, 64, p. 75-98.

Thoenig J.C., 1973. *L'ère des Technocrates : le cas des Ponts et Chaussées*. Éditions d'Organisation.

12. Saint Thomas d'Aquin s'est appuyé sur sa connaissance d'Aristote pour développer une démarche de réconciliation de la foi et de la raison.

13. En même temps apparaît la notion de *Common Wealth* (richesse, patrimoine, bien-être communs), traduisant une visée de réconciliation des factions civiles et religieuses dans un apaisement national. Mais ce sens originel a été perdu avec l'échec de Cromwell lié à la multiplication des troubles et à la guerre en Irlande.

14. Une enfant avait été renversée et blessée par un wagonnet d'une manufacture de tabac, exploitée en régie par l'État. Le père avait saisi les tribunaux judiciaires pour faire déclarer l'État civilement responsable du dommage, sur le fondement des articles 1382 à 1384 du Code civil. Le conflit fut vif et le Tribunal des conflits attribua la compétence judiciaire à la juridiction administrative. L'arrêt Blanco consacre ainsi la responsabilité de l'État, mettant fin à une longue tradition d'irresponsabilité, qui ne trouvait d'exceptions qu'en cas de responsabilité contractuelle ou d'intervention législative, telle la loi du 28 pluviôse an VIII pour les dommages de travaux publics. Il soumet toutefois cette

responsabilité à un régime spécifique, en considérant que la responsabilité qui peut incomber à l'État du fait du service public ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil pour les rapports de particulier à particulier. La nécessité d'appliquer un régime spécial, justifié par les besoins du service public, est ainsi affirmée (cf. <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-Etat/Tribunal-des-conflits-8-fevrier-1873-Blanco> )

Chapitre 2

Service public, intérêt public : des concepts essentiels pour gouverner les métropoles au Brésil aujourd'hui

Margareth da Silva Pereira

La gestion des grandes villes et de leurs régions métropolitaines (RM) fournit un thème de discussion croissant depuis une dizaine d'années, dans les milieux académiques de plusieurs pays. Les débats sur les métropoles semblent même avoir commencé à sensibiliser les autorités et ceux qui réfléchissent à la question de l'action publique.

Ce qui rapproche les discussions sur ces territoires hétérogènes et multiformes est la conscience de la complexité de leur forme d'urbanisation et d'une nécessité d'actions plus intégrées face aux différentes crises qu'ils traversent. Cette perception a pris forme à partir de la décennie 1990, face aux effets conjugués de la dérégulation économique et de l'engouement pour le « moins d'État ». Dans les métropoles, semblent plus visibles à la fois les clivages sociaux dans la garantie et l'extension des droits, et les mutations techniques, économiques, culturelles ou de modes de vie.

De toute façon, dans un scénario politique conduisant également à la diversification et à l'élargissement de la participation publique, ces facteurs conjugués ont souligné la nécessité de réviser certaines pratiques sociales, exigeant la reconstruction de divers pactes, et l'invention de nouveaux arrangements institutionnels interadministratifs et intergouvernementaux, afin de pouvoir faire face à ces nouveaux enjeux et perspectives.

Petit à petit, le hiatus entre anciennes et nouvelles pratiques de l'action publique a suscité des analyses sur les concepts, les outils et les structures

administratives, techniques ou juridiques qu'on voulait ou non conserver dans une perspective de démocratisation. Le rôle concret joué par les formes urbaines et architecturales dans la qualité des relations sociales quotidiennes des habitants des métropoles, a fait l'objet de nouvelles discussions. Enfin, ont aussi été mis en évidence les liens étroits que le logement, la mobilité, l'assainissement, la gestion des ressources naturelles, de santé ou d'éducation entretiennent les uns avec les autres et avec les utopies, espérances et désirs individuels et collectifs.

La recherche sur les pratiques des divers acteurs publics s'est ainsi progressivement affinée. Une série d'analyses sur leur nature, leurs compétences et leurs actions dans divers secteurs se sont multipliées de Berlin à Madrid, de Montréal à Shanghai, de Bogota à Porto Alegre en passant par Fortaleza ou Milan ; les métropoles et leur gestion sont devenues une question incontournable, voire urgente.

Mais comment tenir compte de l'aporie de la reconnaissance tant revendiquée d'identités et de logiques particulières, lorsque positions et scénarios changent continuellement ? Comment définir des échelles d'observation et d'action collective dans ce cadre instable ? Et en somme, comment gouverner ces formes urbaines et sociales de plus en plus mouvantes que nous appelons métropoles ou aires métropolitaines ? Et, au Brésil, comment ces questions ont-elles été traitées, avant et surtout après la nouvelle Charte constitutionnelle de 1988 ?

LES MÉTROPOLES ET LEUR GOUVERNEMENT COMME NOUVEL OBJET D'ÉTUDE

Au Brésil, comme dans d'autres pays, penser les métropoles et leur gestion n'est pas une question tout à fait nouvelle : les instruments juridiques sur la délimitation et l'organisation administrative des régions métropolitaines datent du début des années 1970. Cependant, ces initiatives ont fait suite aussi bien aux expériences de coopération intergouvernementale et aux débats sur la planification régionale tenus dans les années 1930, qu'à leur reprise à partir de la redémocratisation du pays dans les années 1950^[15], à la fin de la dictature de Getulio Vargas (1937-1945).

Ainsi, les cadres administratifs métropolitains des années 1970 sont l'aboutissement d'un long processus d'avancées, de reculs et de dérives politiques. De plus, ils ont été élaborés pendant une nouvelle période de dictature politique (1964-1985). Enfin, leur caractère technocratique et leur approche de planification à grande échelle ont coïncidé avec le chant du cygne d'un type de gouvernement qui allait vite montrer ses limites, dans le nouveau contexte de néolibéralisme politique et économique, de retour à la démocratie et de pratiques de plus en plus plurielles et multiculturelles. À Rio de Janeiro — qui nous sert de fil conducteur dans cette réflexion couvrant des temporalités longues —, la Fundrem (*Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro*)[16], organe de planification créé en 1975, fut fermée en juin 1989, peu après la promulgation de la nouvelle Charte constitutionnelle de 1988.

En effet, cette Charte allait encourager davantage d'autonomie politique locale et de participation en politique. Les municipalités se sont vues enfin pleinement valorisées ; ont été reconnus leurs profils politico-administratifs, économiques, démographiques, territoriaux et sociaux, ainsi que leur participation à la dynamique et à la richesse régionales et nationales, ce que certaines réclamaient depuis plus d'un siècle.

Or, avec le renouveau du municipalisme, la gestion à l'échelle métropolitaine a été mise entre parenthèses, en tant que menace au pouvoir municipal émergent à l'époque : les structures de gouvernement métropolitaines qui avaient été créées ont été peu à peu démantelées.

Cependant, le nouveau localisme — dans son hétérogénéité et la multiplicité de ses formes — a lui-même rendu évidentes les tensions entre logiques et modes de gestion municipales. En réponse à cette fragmentation, de nombreux groupes de travail se sont constitués au sein des administrations de certains États fédérés, des ministères et des universités. Dix ans plus tard, on le répète, les métropoles brésiliennes redevenaient, elles aussi, un objet d'étude.

Le mouvement pendulaire — d'intérêt/de désintérêt — administratif pour le thème des métropoles a été perçu par nombre de chercheurs. En 1996, l'Ibam (Institut brésilien d'administration municipale) alertait déjà sur la nécessité de créer de nouvelles formes de gouvernement métropolitain, et

organisait, à Rio de Janeiro, un important séminaire sur la question (Cardoso et Zveibil, 1996). Les années suivantes, des auteurs comme Maricato (2000, 2003) ont progressivement créé des forums réguliers de discussion, par exemple autour du Centre d'études de la métropole ou à l'Observatoire des métropoles, attirant d'innombrables contributions au débat.

Certes, en mettant l'attention en 1988 sur le pouvoir local, même indirectement, le gouvernement fédéral a beaucoup contribué à la prise de conscience du patrimoine collectif que représentent les investissements séculaires dans les villes et dans l'ensemble des activités économiques regroupées en particulier dans les agglomérations urbaines[17]. La promulgation du statut des Villes en 2001 et, ensuite, la création du ministère des Villes en 2003 ont aidé à faire d'importants pas en ce sens.

Enfin, la loi n° 11.107 de 2005 — loi des *Consórcios*[18] *Municipais* (syndicats intercommunaux) — ambitionnait de rapprocher la question urbaine de la question métropolitaine et de servir de nouveau cadre juridique et administratif, favorisant une vision plus intégrée de planification et de gestion. Toutefois, si le désir de trouver des réponses pour la gestion des régions métropolitaines était clair, les effets de la loi et les possibilités de collaboration institutionnelle et intergouvernementale qu'elle offrait ne se sont pas encore fait sentir pleinement (voir le chapitre 6 sur ce sujet)[19].

Les conquêtes de ce municipalisme retrouvé[20] n'ont pas été accompagnées d'un débat politique et administratif plus approfondi sur leurs conséquences concrètes à l'échelle métropolitaine. Malgré les recommandations du ministère des Villes, les plans directeurs municipaux ont fini par être élaborés et approuvés commune par commune, séparément, quand ils n'ont pas vu leur approbation repoussée de façon incompréhensible, comme dans le cas de Rio de Janeiro. Et malgré la maturation des débats techniques ou des instruments et des mécanismes juridiques de gestion disponibles, les politiques publiques finissent ainsi par être formulées à partir de visions, le plus souvent, sectorielles et désarticulées[21].

Plus récemment, dans l'État de Rio de Janeiro, le décret n° 44.905 du 11 août 2014 a créé une commission métropolitaine d'intégration des actions

des communes formant la *Região Metropolitana*, ainsi qu'un groupe exécutif de gestion métropolitaine. Cependant, la crise financière et politique que traverse désormais cet État bloque l'action des instances de gouvernance métropolitaine. Cette situation compromet particulièrement la rationalité du développement et de l'administration des réseaux. Ses effets négatifs se font sentir dans la mise en œuvre de divers programmes concernant les services publics. Le retour des projets de privatisation, depuis 2016, risque simplement d'aggraver les incohérences et les tensions dans les processus d'urbanisation, d'usage du sol et d'accès aux biens et aux services eux-mêmes.

De la confrontation aux questions de mobilité et de transports à la construction d'équipements scolaires ou hospitaliers, ou à la création et au prolongement des réseaux d'assainissement spatialement harmonisés avec l'offre de logements pour les habitants à faible revenu, ou encore de la dépollution de la baie de Guanabara au traitement des déchets solides, nombreux sont les thèmes qui, à Rio de Janeiro, souffrent d'un manque de culture de planification métropolitaine intégrée. En même temps s'accumulent les impacts négatifs, et parfois irréversibles, pour la gestion durable des communes qui constituent la métropole.

Les interrogations que suscite ce manque d'intégration sont particulièrement inquiétantes quand on les pense dans des contextes de crise et de flux ou de reflux d'investissements, nationaux et internationaux. Et ici le mouvement pendulaire d'intérêt et de désintérêt pour les métropoles se répète dramatiquement ; et peut-être même davantage à Rio de Janeiro que dans les autres grandes métropoles du pays.

Pourtant, suite à une longue période de crise et, par moments, d'absence de politique et d'abandon économique, les communes de cette région métropolitaine ont à nouveau fait l'objet, entre 2000 et 2014, d'investissements publics et privés massifs d'une manière plus régulière. Nombre d'entre elles se sont mises à croître, stimulées aussi bien par les nouveaux sites industriels pétroliers et pétrochimiques, ou liés à la construction navale par exemple, que par la série d'évènements et de célébrations prévus dans la ville de Rio de Janeiro elle-même : Coupe du monde en 2014, 450 ans de la ville en 2015, Jeux olympiques en 2016 et,

enfin, classement du paysage de la ville au patrimoine mondial de l'humanité par l'Unesco.

Les actions des diverses sphères des pouvoirs publics et des divers acteurs qui configurent et reconfigurent l'espace métropolitain se juxtaposent ou se superposent à un rythme beaucoup trop élevé pour pouvoir inscrire sa gestion dans une perspective de prise en compte des intérêts collectifs, généraux. Il serait temps de multiplier les analyses historiques pour pouvoir enfin disposer d'une interprétation synthétique du processus global de l'urbanisation des communes de son territoire.

Bien qu'indirectement, on voudrait contribuer à cette ambition, en analysant dans la durée la mise en place du vocabulaire conceptuel et administratif qui qualifie son organisation, ainsi que les prises de décision sur son développement. On cherche à aborder les mouvements pendulaires mentionnés, en relation avec la perception du fait métropolitain et les débats que cette situation entraîne, prenant en compte les rythmes d'internationalisation de l'économie du pays et de la région, ainsi que les idées de centralisation et de décentralisation.

Dans cette perspective, il nous semble utile de nous pencher sur la circulation des termes de service public et d'intérêt public dans leurs interfaces avec les propositions de développement et de structuration de la région (et donc une fois encore avec son gouvernement). Ces notions semblent avoir historiquement formé un nœud qu'il semble nécessaire de démêler, pour ensuite le renouer, en trois moments successifs : d'abord, remise en cause de l'autonomie des communes et développement des pouvoirs de tutelle des structures centralisées ; puis, décentralisation plus affirmée dans un fédéralisme qui cependant maintient la tutelle sur les pouvoirs locaux ; enfin centralisation accrue et maintien des communes sous contrôle, sous l'apparence d'un discours municipaliste.

LE VOCABULAIRE DES MÉTROPOLES OU L'ATTENTION PORTÉE AUX CULTURES POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES

Jusque récemment on ne s'interrogeait guère sur le vocabulaire et les langages utilisés spécifiquement pour parler des villes et, comme on le fait ici, pour parler d'idées et de pratiques ayant un impact sur la vie des métropoles. On prêtait encore moins attention au sens, individuel ou collectif, attribué aux expressions dans chaque pays dans divers milieux technico-administratifs, au sein desquels les notions et les concepts circulent, sont créés, abandonnés, ou voient leurs significations déclinées en différentes acceptions.

Or, parmi les difficultés auxquelles se heurte le projet de collaborations plus étroites entre les divers acteurs du gouvernement métropolitain, pèsent justement les différences de cultures administratives, techniques, politiques. Ces difficultés se font sentir dans divers pays et situations, et commencent avec la signification accordée aux concepts et aux expressions employées[22]. Cette constatation stimule les études linguistiques sur les termes qui parsèment les débats publics, et qui sont répétés, dans diverses langues, anthologies et dictionnaires techniques, administratifs ou politiques, aboutissant à en stabiliser en partie le sens et la signification, sans quoi aucune forme de communication et d'action n'est possible.

Des mots et des expressions comme centralisme, fédéralisme, municipalisme, libéralisme, État, mais aussi pouvoirs publics, citoyenneté, bien commun, doivent être compris comme des notions historiquement situées — c'est-à-dire se construisant progressivement dans chaque pays et à chaque époque. Ces expressions, loin de rester seulement des définitions théoriques, doivent être saisies en étroite relation avec les pratiques — politiques, administratives et techniques — qui les créent, les définissent, les choisissent ou les taisent à l'intérieur du champ social lui-même. La même chose peut se dire de la notion d'intérêt public, si courante au Brésil, et qui n'existe pas, par exemple, dans la tradition française. Ou de la notion d'action publique que certains utilisent comme synonyme d'une action des pouvoirs constitués, et d'autres en revanche comme une action de nature sociale et collective, entreprise par des acteurs tant privés que publics.

La signification attribuée aux termes ville et métropole a aussi changé dans le temps et selon les cultures (Topalov, 2010). Remarquons que certains auteurs ont voulu montrer que le terme urbain, employé soit comme

substantif (comme synonyme de ville), soit comme adjectif (pour désigner ce qui lui est relatif), n'avait pas ces sens dans les années 1920-1930, quand son emploi s'est développé. À cette époque il était utilisé comme substantif mais désignait de nouvelles formes de vie collective et d'urbanisation du territoire ; ces dernières auraient été en gestation au moins depuis la fin du XIX^e siècle (Choay, 1994) et n'avaient rien à voir spécifiquement avec les villes, mais bien avec ce qui les rendait obsolètes avec la diffusion des nouvelles technologies de transport, d'information et de communication de l'époque : trains, voitures, télégraphe ou téléphone et, bientôt, radio et aéronautique.

En résumé, les comparaisons transnationales montrent que le vocabulaire administratif n'est pas, lui non plus, un invariant culturel : ses termes ne sont pas universels et encore moins anhistoriques. D'ailleurs, le succès ou l'échec de lois, programmes ou projets[23] sont souvent associés aux cultures politico-administratives. Ces dernières mettent en relation le processus historique et social de construction de leur appareil juridique ou de leur cadre institutionnel particuliers, avec un langage et un vocabulaire employés et reproduits pour parler dans les villes et des villes.

La problématisation du processus même de construction de l'idée moderne de l'État, de son rôle et de ses compétences spécifiques et, *a contrario*, la fixation de la place sociale et politique des divers acteurs en présence entraînent ainsi la création, la réitération ou le transfert de langages techniques, politiques, administratifs. Ainsi les expressions et langages balisent la portée prescriptive ou déjà pratique de la forme de construction des États ou de la participation de chacun au gouvernement des villes et des territoires — et, désormais, de la métropole contemporaine. Dans la rumeur de la langue se mènent des luttes politiques qui sont ainsi indissociables de luttes linguistiques (Topalov, 2010).

Le terme même de gouvernance, devenu obsolète au fil des siècles dans de nombreuses langues latines, dont le portugais, a été à nouveau employé à partir des années 1990 en accompagnement de ce mouvement. Son usage cherche à le substituer, le juxtaposer et même à l'opposer, à celui de gouvernement. Ainsi, au Brésil comme dans tous les pays où le terme a été revalorisé, son usage contemporain ne laisse pas de doute sur l'influence du

discours libéral en anglais. La circulation internationale dans les dernières décennies du terme anglais *governance* a conduit à sa généralisation en sciences sociales et politiques, en parallèle à la reconnaissance d'une dynamique sociale indiscutablement nouvelle, multidimensionnelle, plus décentrée et qui s'est accompagnée de formes de co-construction politique plus légères, plus souples, plus partagées, et éventuellement plus coopératives. La réutilisation actuelle de ce terme est ainsi liée aux régimes représentatifs actuels et à leur vision de la citoyenneté politique.

En synthèse, les effets de la dérégulation économique, et de la construction progressive de nouvelles architectures dans les relations politiques et administratives entre État, pouvoirs régionaux et pouvoirs locaux, finissent par être perçus aussi bien dans les formes d'urbanisation des grandes villes et de leurs conurbations, que dans les pratiques discursives et du langage. D'où l'intérêt d'examiner la construction de la notion même de service public, dans la mesure où elle n'est pas seulement solidaire du processus de construction du concept d'État-nation et de ses déclinaisons historiques — comme déjà mentionné — mais où elle est aussi au cœur de la définition d'une série de notions qui la soutiennent implicitement, et d'autres qui sapent la puissance de ses significations : fonction publique, services publics, bien commun, utilité publique, intérêt général ou intérêt public.

Or, si nous désirons stimuler une vision plus systémique et intégrée de planification et de gestion, avant tout en matière de gouvernance de ressources naturelles où les temporalités des processus et les cultures ne peuvent être négligées, la dimension historique des processus de conformation municipale — et de leurs cultures — dans leur diversité semble devenir de plus en plus pertinente, particulièrement en un pays aussi contrasté que le Brésil. Par conséquent il est nécessaire d'analyser le thème du gouvernement des villes, des régions ou des conurbations métropolitaines, en tenant compte de l'histoire du processus d'urbanisation et du développement des services publics de façon transversale dans chacune des communes, et en considérant, en plus des instruments généraux et communs, les spécificités et initiatives qui ont été développées dans chaque cas en la matière, en commençant par une meilleure délimitation de ces pratiques discursives et de l'usage de certaines notions et de certains concepts.

Étant donné sa fonction de territoire privilégié de capitale, à Rio de Janeiro beaucoup d'expressions se sont mises à circuler soit dès la période coloniale, venant parfois d'histoires plus anciennes, soit à partir de l'Indépendance, subissant des reformulations sémantiques sous le poids des idéaux fédératifs dans leurs diverses formes et à divers moments, depuis l'Empire et plus clairement sous la République.

Une tentative — certes embryonnaire et lacunaire comme la nôtre ici — d'interprétation de la mise en place de ce vocabulaire, en commençant par le terme de service public, pourrait aider à problématiser au moins trois questions qui se posent de façon récurrente en longue durée :

- d'abord, celle des débats et des formulations des politiques de gestion des villes (et, à partir de 1920-1930, celle des métropoles) ;
- ensuite, celle du processus historique de (re)construction de nouvelles cultures politiques ;
- enfin, celle de la globalisation ou, dans une perspective moins court-termiste, celle du processus de construction des frontières mobiles et invisibles des États modernes et, par-dessus tout, de leurs villes et métropoles, sous l'impact du rythme de l'internationalisation des interactions économiques et culturelles en perspective transnationale.

Rétrospectivement, l'immense métropole de Rio de Janeiro semble être une fois de plus en attente d'initiatives pour à la fois mieux comprendre son propre processus de formation, jusqu'à devenir le lieu de vie sociale de ses 12 millions d'habitants, et construire de nouvelles pratiques politiques dans la (ré)invention des concepts qui la gouvernent.

SERVICES PUBLICS, LES TROIS MOMENTS D'UN CONCEPT

Au Brésil, la genèse de l'emploi du terme service public coïncide avec le processus d'internationalisation culturelle et économique de la période, marqué dans le cas luso-brésilien, par l'installation de la Cour à Rio de Janeiro, suivie de l'Indépendance. L'usage de ce terme est étroitement lié à la refondation du pays après l'Indépendance, et s'associe à l'idée de fédération et d'une organisation administrative fédérative clairement réaffirmée à partir de la fin du XVIII^e siècle. En d'autres termes, le contexte

politique a porté une expression pouvant représenter les intérêts supra-locaux et supra-régionaux des instances fédérées entre elles, formant le « corps » de la nation, à la place d'autres expressions qui remplissaient ce rôle et avaient été élaborées à des époques plus anciennes : des expressions comme bien commun, bien public, bien de tous, bien général, bien de l'État, félicité publique, utilité générale et, peu avant l'Indépendance, intérêt national[24] ont ainsi été utilisées jusqu'à ce que se fixe aussi, comme on va le voir, le concept d'intérêt public qui sous-tend la notion de service public elle-même[25].

On peut identifier trois grands moments où la notion de service public a circulé et où ses significations se sont fixées. Dans un premier temps ce processus a pu se lire en négatif, c'est-à-dire avec le lent effacement des expressions de bien général ou de bien public, de moins en moins utilisées, l'idée de bien étant justement remplacée par celle d'intérêt. Dans les deux moments suivants, l'usage de l'expression s'est déjà consolidé et a pris son sens contemporain.

Le premier moment remonte aux années 1823-1824, quand lentement les termes service et public ont commencé à prendre, séparément, de l'importance dans les textes administratifs et dans le langage courant. Celui des deux qui se généralise plus vite dans les rapports et les textes de loi, dans la presse, dans la diffusion de vues des villes, entre autres, est l'adjectif public, utilisé depuis le XVIII^e siècle comme synonyme de collectif. On se souvient, par exemple, de la construction de passages publics à Belém, à Ouro Preto, à São Paulo, à Rio de Janeiro, qui avait même précédé le processus de l'Indépendance.

Plus lente est la circulation du substantif service qui prend justement de l'importance une fois employé avec l'adjectif public. Dans les premières décennies du XIX^e siècle, le concept est associé à l'idée de représentation politique d'une collectivité. La première occurrence de la locution « service public » se trouve dans un avis du 23 juin 1831 en réponse à une consultation de l'assemblée municipale sur « la scandaleuse absence de conseillers manquants à l'appel » (Laxe, 1885 : 95)[26]. Cependant, au cours de cette période on constate aussi le rapprochement du substantif « intérêt »

et de l'adjectif « public » dans l'expression « intérêt du public », d'usage plus fréquent que l'expression « intérêt public », utilisée sporadiquement.

L'occurrence de l'expression service public était encore rare jusqu'au milieu du ^{xix}^e siècle, et elle cherchait initialement à définir de façon générique des activités dont l'objectif était de servir à la collectivité et qui pouvaient être conduites par les provinces, par les mairies, par l'administration impériale ou par des individus et des entreprises (Laxe, 1885 : 71). Son occurrence finit par se généraliser dans les textes et le langage de l'action, ce qui indique une triple maturation : celle du Brésil comme nation indépendante — et comme Empire — dans les années 1860-1870 ; celle du droit administratif, comme branche du droit public par opposition au droit particulier comme on disait à cette époque ; et celle de la création de services administratifs pour la réalisation de travaux publics par certaines municipalités à partir de la décennie 1840, puis au niveau ministériel vingt ans plus tard.

Les années 1900-1920 marquent le deuxième moment de reprise de sens de la notion quand, après la proclamation de la République (1889), son usage se modifie face aux ajustements politiques et administratifs du nouveau régime — désormais franchement fédératif et qui représente les intérêts d'une Union. L'affirmation de cultures politiques et de formes d'action collective nouvelles, surtout à partir du gouvernement du président Rodrigues Alves, met au pluriel l'expression tout en l'assumant et en l'accentuant clairement. C'est à ce moment que l'expression devient utilisée littéralement au pluriel : services publics.

Entre 1937 et 1945, la centralisation politique et la claire hiérarchisation entre les échelles du gouvernement fédératif mises en place par Getúlio Vargas, ainsi que les réformes et les créations d'institutions administratives dans l'armature du gouvernement de l'Union, produisent de nouveaux déplacements de sens de la notion. Pour la première fois, la tendance est de considérer l'adjectif public, employé au singulier ou au pluriel, en liaison avec les actions qui émanent directement du pouvoir de l'État ou qui, même si elles sont déléguées, sont fortement associées à ses propres fonctions ou sont soumises à son contrôle. Le terme de service public est alors plus clairement associé aux activités conduites dans le respect des intérêts d'un

État national exerçant pleinement ses prérogatives dans la défense de l'intérêt national, et pouvant ainsi agir sans tenir compte des gouvernements des États fédérés qui le constituent. Détaillons l'analyse de chacune de ces configurations historiques, en nous arrêtant sur les généalogies nécessaires et sur les discussions qui se sont développées après l'Indépendance, entre centralisation et décentralisation.

DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL À L'INTÉRÊT PUBLIC : QUELLE PLACE POUR LES MUNICIPALITÉS DANS UNE FÉDÉRATION ?

L'indépendance politique vis-à-vis du Portugal ne se résume évidemment pas à la date de sa proclamation en 1822 : les tendances qui l'ont précédée se sont confirmées dans un temps aussi long après cette date. Un développement sur les formes d'exercice du pouvoir local et régional est ici nécessaire car c'est dans ses interstices que se sont tissées les bases du vocabulaire juridique, administratif et technique brésilien, bases qui sont encore en fonction.

L'organisation d'une nouvelle structure administrative pour une nouvelle institution politique — une nation, un État, un pays —, dans un contexte où les frontières n'étaient guère plus consolidées que les autres instances la constituant, faisait face à d'innombrables obstacles et exigeait la construction de dispositifs dictés à la fois par la raison et par le sentiment^[27] au milieu de luttes politiques et conceptuelles. C'est entre ces pôles que les divers acteurs, défendant l'idée d'un nouveau régime et d'un nouveau territoire encore largement innommé ou, simplement, voulant assurer sa souveraineté, se sont réunis autour de l'idéal fédératif dans le choix du vocabulaire administratif brésilien.

Mais quelles seraient ces institutions — autrement dit comment se crée une fédération ou une confédération républicaine ou monarchique — et comment se nommeraient ses parties ? Devait-on conserver les anciennes divisions administratives ou fallait-il en créer de nouvelles ? Quel serait le pouvoir des villes et des régions au Brésil ?

Ces questions se posent d'autant plus que l'importance des pouvoirs locaux et régionaux variait au sein de ce vaste territoire. Parlant depuis São Paulo en 1821, J. Bonifácio avertissait que, colonie pourtant vue comme une totalité, le Brésil constituait un « corps facilement démembrable ». De son côté, Frei Caneca allait plus loin et, depuis Recife, face aux événements de 1822, il avertissait que de l'ancienne colonie pouvaient surgir pour le moins cinq pays avec des régimes distincts — d'une république à Bahia à un État despotique au Rio Grande do Sul (Carvalho, 2008).

Le premier dispositif « du côté de la raison » fut donc de contenir un risque d'éclatement à l'échelle de villes et de régions, encore plus grave que ce qu'imaginait Caneca. Il était donc nécessaire de reconnaître et de chercher à maintenir une grande partie de l'autonomie des pouvoirs jusque-là exercés à l'échelle des cités, des bourgs et d'une série de peuplements formés selon des gouvernances diversifiées[28].

Cette affirmation peut paraître paradoxale par rapport à une centralisation dont l'historiographie a l'habitude de faire état dès les premières années après l'Indépendance et à la lumière des mouvements municipalistes qui ont traversé le pays pendant 200 ans, jusqu'à la constitution de 1988. Si cette affirmation n'est pas totalement erronée, il faut donc la vérifier presque année après année, dans les premières décennies du Brésil indépendant et, surtout, en prenant en compte des processus plus longs dans l'optique de l'histoire des villes.

À l'origine, une forte autonomie municipale

De fait, jusqu'au XVIII^e siècle, les municipalités brésiliennes pouvaient exercer plusieurs des fonctions régaliennes de l'État monarchique : rendre la justice, collecter des impôts, exercer le pouvoir de police et contrôler les relations extérieures ; elles le faisaient le plus souvent en dépit d'une surveillance stricte. Ainsi, par exemple, elles déclaraient et faisaient la guerre, pouvaient contester l'autorité des gouverneurs nommés par Lisbonne, nommaient leurs juges, etc. (Laxe, 1885 : XIII-XVII). Pendant la période coloniale cette situation a provoqué d'innombrables conflits entre les municipalités, et entre elles et les gouverneurs des *capitanias*[29] et autres autorités métropolitaines.

Au milieu du ^{xix}^e siècle, en 1868, Cortines Laxe, faisant un bilan de la vie politique et économique des municipalités brésiliennes dans les 40 premières années de l'Empire, rappelait que, depuis les ordonnances Manuelines et Filipines des ^{xvi}^e et ^{xvii}^e siècles jusqu'au soir de l'Indépendance, l'autonomie des territoires peuplés du Brésil était reconnue expressément ou par accord tacite (Laxe, 1885 : XVII). Cela conférait un grand pouvoir à certaines villes — et pas seulement aux sièges des capitaineries — à l'intérieur des États de Bahia, Pernambouc, Ceará, Maranhão, São Paulo, Rio de Janeiro ou Minas.

Par ailleurs, le respect d'un large spectre d'institutions communes par les villes et les villages les plus importants restait peu fréquent et instable. Lors de l'Indépendance, la préoccupation des juristes du cercle de Don Pedro I, à commencer par José Bonifácio, s'est exprimée dans les débats de l'Assemblée constituante de 1823, opposant les défenseurs d'une fédération composée d'institutions indépendantes et autonomes, avec trois niveaux de gouvernement et donc modérément centralisatrice — ou même fragile ou symbolique —, et ceux qui défendaient au contraire une centralisation et une hiérarchisation fortes de l'organisation administrative et politique de l'Empire, ce qui pour certains impliquait alors davantage de fermeté de la figure de l'empereur.

Bien qu'il défendît une monarchie constitutionnelle, José Bonifácio, un des principaux artisans de l'Indépendance, fut écarté du pouvoir en octobre 1823 par l'empereur lui-même, lors d'une crise politique qui allait conduire à la dissolution de l'Assemblée constituante le mois suivant. La Constitution accordée en 1824 par Pedro I établit alors un quatrième pouvoir — le pouvoir modérateur de l'empereur — mais conservait en grande partie les prérogatives des villes et villages.

Toutefois, sur ce dernier point, la Constitution fut amendée à peine cinq ans plus tard, avec la loi du 1^{er} octobre 1828, connue justement sous le nom de Règlement des assemblées municipales. Dans cette loi, la fonction judiciaire fut retirée aux municipalités ; mais comme elles se transformaient en corporations administratives, la plupart de leurs anciennes fonctions furent conservées. Là-dessus, en 1831, les contestations du pouvoir absolu de l'empereur conduisirent à une nouvelle crise et à son abdication. L'année

suivante le projet décentralisateur a réaffirmé le pouvoir des communes dans les débats relatifs au Code de procédure pénale, revenant à leur confier une part substantielle des charges de justice pénale, surtout les juges de paix (Coser, 2008).

Pourtant, cette autonomie a été à nouveau réduite sur bien des points à partir de 1834, quand fut promulgué l'Acte additionnel qui réformait certains chapitres de la Constitution de 1824. C'est encore Laxe qui souligne à quel point on avait besoin :

« [...] de temps et d'énergie de la part des pouvoirs généraux pour obtenir graduellement que les municipalités se conforment à l'orbite de leurs attributions légales. » (Laxe, 1885)

Au-delà des tensions, l'attention juridique et administrative portée aux villes et aux villages a laissé en héritage le concept de *município*^[30], employé jusque-là seulement pour désigner les *civitates* liées à l'Empire romain de l'Antiquité, mais qui allait être utilisé dans la langue contemporaine parlée au Brésil après l'Indépendance.

De fait, le terme et le concept ont été repris de l'antique vocabulaire du droit administratif romain^[31], dans les premiers moments de réflexion politique sur le nouvel empire du Brésil, dans la mesure où ils semblaient capables, par leur signification, de garantir l'alliance fédérative recherchée. C'est à partir de l'Indépendance (autour de 1822) par exemple que l'on s'est mis à associer au mot *câmaras* (assemblées, conseils) l'adjectif *municipais*, justement en reconnaissance de leur caractère d'institutions autonomes bien que soumises à partir de 1828 à un nouveau règlement uniformisant leur organisation.

En effet, la loi du 1^{er} octobre 1828 s'est conformée à l'article 167 de la Constitution de 1824, laissant chaque *câmara* choisir les moyens appropriés au « meilleur gouvernement local », sans fixer un « type unique » de gouvernement. Chaque municipalité pourvoyant :

« [...] à ses nécessités actuelles selon ses ressources pécuniaires et suivant l'inspiration du bien public [...] le résultat pour elle est une stimulation et une noble imitation ; et les expériences particulières permettent des vérifications réciproques dont toutes profitent. Un livre singulier, qui reste à écrire, serait celui qui compilerait les postures des municipalités de l'Empire, de

façon systématique et critique, sous les aspects administratif, historique, statistique, etc., de l'époque coloniale jusqu'à aujourd'hui. » (Laxe, 1885)

Avec le Règlement de 1828, on a ainsi reconnu le pouvoir des cités et des petites villes peuplées et riches du pays ; mais le problème de l'organisation politico-administrative allait de pair avec celui de l'unité à l'échelle des diverses provinces et avec la définition de la base territoriale de l'Empire. Remarquons que le terme provinces était aussi nouveau et hérité de l'antique droit romain, et introduit dans la langue administrative brésilienne en 1821^[32], peu avant l'Indépendance, à la place du terme *capitanias*.

La montée en puissance des régions

Ainsi l'importance prise par les régions était plus récente et recouvrait des situations encore plus disparates que celles des peuplements. Certaines *capitanias* avaient obtenu davantage de possibilités d'action justement pendant le XVIII^e siècle, quand les intérêts économiques des villes, mais souvent aussi ceux des diverses parties d'une même *capitania* devenaient plus diversifiés, plus tendus et plus complexes ; tout cela avec l'accélération de l'urbanisation en certains points du pays, fruit de l'exploitation des mines d'or et de pierres précieuses, mais aussi avec les activités d'approvisionnement et de commerce.

Ainsi, le deuxième dispositif qu'il fallait rationnellement construire, en s'écartant de tout modèle fédératif européen ou nord-américain, fut d'articuler cette importance reconnue des villes et des bourgs avec une nouvelle place politique et administrative à définir pour les provinces. À ce niveau, les hésitations et les débats étaient d'autant plus importants qu'il s'agissait davantage d'instaurer des entités administratives nouvelles que de reconnaître un poids politique, économique et historique, qui était manifeste dans le cas des villes et des bourgs.

Dès la Constituante de 1823, la place des provinces et la défense de leurs intérêts particuliers ont été longuement débattues (Coser, 2008). La lecture de contemporains comme Evaristo de la Veiga ou, plus tard, Paulino Soares de Souza et des premiers spécialistes de la question municipale comme Laxe ou Carneiro Maia, permet de voir que les provinces économiquement

les plus importantes revendiquaient davantage de décentralisation administrative, allant dans le sens de leurs intérêts, surtout en cas de contentieux. Depuis le XVIII^e siècle, certaines régions, se sentant contrariées, affichaient de plus en plus une tendance à se défier de leurs *capitanias* et, plus grave encore, à s'autonomiser.

Cependant, au début, la question de la province fut relativisée : s'accordaient à la mettre au second plan, tout d'abord ceux qui défendaient les intérêts locaux des villes et des bourgs. Ils étaient alors rejoints par ceux qui défendaient l'idée que la fédération ne devrait pas être construite à partir de découpages territoriaux — municipaux ou provinciaux — mais à partir des intérêts des citoyens, et que l'intérêt général devrait naître de, et être encadré par, leur engagement dans la vie politique (Coser, 2008). Remarquons ici cette idée d'une fédération formée avant tout par un pacte d'individus.

La Constitution de 1824 avait établi que l'empire du Brésil « était divisé en provinces de la façon qui s'y trouvait » : c'est dans les termes de la loi constitutive du 20 octobre 1823, approuvée juste avant la suspension de l'Assemblée constituante. La loi établissait que chaque province aurait un président nommé et un conseil général de province élu, mais ses décrets ne furent rédigés qu'en août 1828 (Coser, 2008).

Le caractère bicéphale du gouvernement à l'échelle provinciale devint problématique lorsqu'il fut confronté aux prérogatives des municipalités, reconnues et maintenues dans le décret publié un mois plus tard. Les débats sur la répartition des pouvoirs entre les sphères municipale et provinciale, sur les limites entre centralisation et décentralisation, ou encore sur le profil et la place du gouvernement central ou général dans la fédération, se durcissaient. Les tensions montaient entre les défenseurs d'un régime impérial — monarchie constitutionnelle et fédérative sous ses différents modes — et ceux qui luttaient pour un régime républicain fédératif, tel qu'il se développait dans d'autres ex-colonies américaines.

Avec l'Acte additionnel de 1834 la tendance fut de centraliser davantage les pouvoirs à l'échelle intermédiaire des provinces, en restreignant les pouvoirs municipaux, ce qui fut considéré comme un coup d'État par les partisans du maintien d'une structure administrative décentralisée

spécifique au niveau de la commune et des citoyens. Par exemple, cet acte a permis de renforcer le rôle et les fonctions du président de province. Et, entre 1834 et 1840, apparaît dans certaines provinces la figure du *prefeito* — encore un nouveau terme qui circule — nommé par les présidents de province comme leur représentant auprès des municipalités. Et pourtant l'autonomie de ce nouveau profil a été à son tour « réajustée », notamment dans la loi d'interprétation de l'Acte additionnel votée en 1840, et avec la proclamation de la majorité du jeune Pedro II, cette même année.

Ainsi, l'affirmation du pouvoir politique et de gouvernement à l'échelle provinciale ne fut pas immédiate, au contraire. Malgré l'impact de l'Acte additionnel, elle s'est dessinée, d'un côté, à partir de ce qui fut retiré, de soustraction en soustraction, au pouvoir local et « centralisé » au niveau des provinces ; et, de l'autre côté, de ce qui fut aussi progressivement « décentralisé » au profit des provinces. Elle a dépendu enfin de la composition des Assemblées générales de l'Empire et autres institutions[33], et de la façon même dont l'empereur Pedro II exerça son pouvoir modérateur en différentes situations.

Jusqu'au milieu du ^{xix}^e siècle, conflits et révolutions ont contesté les formats administratifs différents et alternés du régime en cours, et ils ont éclaté et ré-éclaté pendant plus de vingt années : à Rio, au Pernambouc, dans l'Alagoas, à Bahia, au Mato Grosso, au Rio Grande do Sul, dans le Minas, à São Paulo, au Maranhão, au Pará. À chaque fois en fonction d'intérêts spécifiques, particuliers.

Du point de vue administratif, une série d'avancées et de reculs dans l'institutionnalisation des diverses propositions de mode de gouvernement a accompagné les affrontements. Les ajustements politiques successifs sont allés en direction d'un plus grand pouvoir pour les provinces, mais aussi du pouvoir général qui, à partir des années 1850, a été de plus en plus souvent qualifié de pouvoir central.

Il a fallu longtemps pour institutionnaliser ce deuxième dispositif « dicté par la raison » : la constitution des provinces comme unités de base effectives de la division de l'Empire, au détriment de la pleine autonomie des communes, pensée en 1828. Entre-temps, bien qu'en frustrant les attentes d'un côté comme de l'autre, s'est ainsi construit un minimum

d'unité territoriale et administrative ; et l'Empire lui-même a bénéficié des nouvelles bases d'une souveraineté politique fédérale et à mi-chemin entre centralisation et décentralisation ; cependant, sur un fondement toujours esclavagiste, avec faible participation politique.

INTÉRÊT PUBLIC ET SERVICE PUBLIC

Alors, comment parler dans ce contexte de bien commun, bien de tous, bien général, bien de l'État, ou, simplement, d'intérêt général ?

C'est là que les dispositifs « construits sur le sentiment » ont pris une place logique dans les processus d'unification et de pacification. De fait, dans la construction de l'idée de nation, les insatisfactions identifiées du côté de la raison allaient être compensées du côté du sentiment, pris dans un sens culturel large : l'idée d'unité territoriale et nationale a aussi été alimentée pendant cette période de consolidation de l'Empire par un large mouvement nativiste — dans la littérature, la peinture, l'architecture, la musique. Le caractère grandiose et fertile de la nature, l'éloge du primitif, du dépouillement, du caractère transitoire et, enfin, même la forme d'auto-gouvernement des indigènes, en vinrent à être valorisés comme des fondements du pays lui-même.

Si d'un côté les révoltes étaient violemment réprimées, les conflits semblaient opposer des intérêts secondaires par rapport à la « cause du Brésil » et « de ses intérêts propres » et surtout de la promesse de maintenir son unité. Ce sentiment de sublime face à un territoire plus grand que les desseins limités de ses habitants forçait à conserver l'idée de la construction nationale comme un processus ouvert, même si inachevé et imparfait, y compris en amnistiant les insurgés. On le voit surtout après 1840, pendant le règne de D. Pedro II.

Les concepts autour de l'intérêt général avaient alors commencé à se déplacer vers une vision de l'État préférant clairement adopter le concept d'intérêt central. Vingt ans plus tard, ces expressions allaient être petit à petit condamnées à l'obsolescence, avec l'idée d'un intérêt collectif indéterminé : de l'Empire, et surtout du Brésil. C'est dans ce mouvement que le concept libéral d'intérêt public (*interesse público*, plus proche

conceptuellement de l'anglo-saxon *public interest*) — circulant avec une nouvelle vague d'internationalisation du pays à partir des années 1850 — allait trouver une résonance sur le plan intérieur. L'intérêt public désignerait un type d'intérêt reconnu comme franc (au sens de non dissimulé) et collectif. Il ne s'agissait pas de territoires précis ni de citoyens spécifiques, mais d'un intérêt ouvert, en construction et en négociation permanente.

Évidemment, les dispositifs ne trouvent leurs significations collectives que quand ils rencontrent de grands mouvements de représentation idéologique. En ce sens, le succès à partir de 1860 de l'expression « intérêt public » dans le langage courant, est dû à sa meilleure capacité à s'accorder aux luttes implicites et explicites sur la nature politique plus fédérative ou plus centralisatrice de l'Empire, lui garantissant en même temps souveraineté et unité. Mais si les concepts ont une fonction unificatrice, y compris en offrant un espace à la manifestation des dissensions politiques elles-mêmes, ils n'empêchent pas celles-ci de subvertir l'ordre des choses, bien que graduellement.

Ainsi, les mouvements républicain et abolitionniste se sont progressivement consolidés en parallèle à la multiplication des études des juristes sur les nécessaires réformes de l'administration des provinces et des communes, dans des visées plus ou moins centralisatrices^[34] en ce qui concerne les attributions et la distribution des ressources par le gouvernement général.

D'un autre côté, on peut dire que, jusqu'à la proclamation de la République en 1889, à une notion d'intérêt public indéterminée *a priori* correspondait un large éventail d'activités comprises dans l'expression « services publics ». Au début, celles-ci pouvaient se référer aussi bien à des fonctions remplies temporairement par des conseillers élus, ne recevant aucune rémunération pour leur travail, qu'à des emplois de fonctionnaires sous contrat ; la question des fonctionnaires publics et de la durée déterminée ou indéterminée de leur statut a fait l'objet de discussions croissantes à partir des années 1860. Mais l'expression recouvrait également les services de construction et d'entretien d'ouvrages, d'embellissement, de confort ou de santé, d'instruction, de protection et d'assistance sociale.

D'après le règlement des assemblées municipales de 1828, la responsabilité de celles-ci s'étendait sur divers services qui étaient fréquemment

considérés comme incompatibles avec les ressources dont elles disposaient. Dans les limites des subventions provinciales affectées à chacune à partir d'un plafond du paiement de la dîme urbaine, leurs attributions comprenaient, par exemple, le maintien des alignements, la propreté et l'éclairage des rues, des quais et des places, l'entretien des édifices, prisons, ponts, aqueducs, fontaines et encore d'autres constructions destinées au « bénéfice commun des habitants » ou à « l'ornement et le décorum des populations ». Parmi celles-ci se distinguaient les dépenses de réalisations de jardins et de passages publics, ou l'érection de statues.

À partir de la loi provinciale n° 1478 de 1870, les municipalités ont progressivement endossé les dépenses de pavage, de remblaiement et d'arborisation des rues, des places et autres lieux publics, et aussi d'entretien de leurs propres bâtiments administratifs comme les lieux pour tenir les assemblées, les auditions et les jugements des autorités, avec la construction des prisons, des marchés, des fontaines et de leur plomberie, ainsi que des abattoirs, cimetières et voies municipales. La loi provinciale n° 2535 de 1880 a élargi ces responsabilités à la construction des écoles municipales, dont l'entretien serait financé sur le contingent de la subvention provinciale.

Dans le règlement de 1828, les conseils municipaux étaient encore chargés des établissements caritatifs pour l'éducation des enfants abandonnés, l'accueil des malades nécessiteux et la vaccination de tous les enfants et les adultes. Avec l'Acte additionnel, ces établissements sont passés sous la responsabilité des provinces, mais les conseils ont conservé la tâche de distribuer les médicaments aux indigents dans les pharmacies municipales, selon « le degré de pauvreté, de santé, le poids de population, etc. ».

Il était évidemment impossible de faire autant de choses avec si peu de ressources. Laxe notait :

« [...] la dotation des budgets [des conseils municipaux] aux travaux publics est insuffisante, et l'assemblée provinciale va permettre aux coffres de la province de financer des ouvrages classés comme municipaux [...]. L'assemblée provinciale finirait par affaiblir les communes en prenant leurs fonctions au détriment de leur influence légitime [...] dans une administration proprement locale. » (Laxe, 1885 : 168-199)

Jusqu'au milieu du XIX^e siècle, les classifications et désignations successives et changeantes de fonctions et d'attributions de compétences dans l'accomplissement d'activités de commandement, direction, contrôle, ou de gestion directe, ont avant tout servi à structurer l'État impérial lui-même. Autrement dit, comme le terme de service public désigne directement ou indirectement le lieu politique et administratif des entités qui le constituent, il a alors soutenu la structuration de l'État impérial, en la balisant et en la protégeant[35]. C'est pourquoi, à partir de 1850, les manuels de droit administratif s'efforcent de systématiser les règlements, lois, avis et normes, et proposent des interprétations sur les sphères de compétence municipale, provinciale ou centrale dans l'accomplissement de leurs activités et dans la prestation des services.

Par ailleurs, deux éléments importants doivent être soulignés pour cette période : premièrement, le poids croissant du débat centralisation-décentralisation parmi les juristes, donnant d'ailleurs naissance à une branche du droit administratif ; et deuxièmement, l'impact de l'introduction des services publics en réseau — progressivement fournis grâce à des *privilégios* (contrats de concession) accordés à des entreprises, principalement étrangères, ils ont petit à petit fait l'objet d'une partition entre services publics administratifs et services à caractère industriel et commercial.

Dans la ville de Rio de Janeiro — capitale de l'Empire —, les sollicitations de concessions sont devenues plus fréquentes à partir de la décennie 1850. Et si, dans le champ du *saneamento* (eau-assainissement) ou de l'éclairage public au gaz, celles-ci ont été très tôt attribuées à une seule entreprise privée choisie par appel d'offres, dans le cas des concessions de services de transports urbains et interurbains, l'octroi de *privilégios* s'est multiplié.

Toutefois, le service d'approvisionnement en eau a dû faire face à des barrières mises aussi bien par l'empereur que par les membres du parti républicain, pour empêcher qu'il fasse l'objet d'un monopole confié à des entreprises privées. On peut avancer que ce fut le seul service public considéré de valeur universelle et, comme tel, d'accès garanti et faisant partie des fonctions inaliénables de l'État. Enfin, peut-être peut-on dire pour la distribution d'eau et la gestion des aires de captage, que non seulement la

notion de patrimoine s'y est manifestée depuis la période coloniale, mais que le concept d'intérêt général lui-même y a gardé une certaine pertinence.

Symptomatiquement, les juristes de droit administratif de l'Empire — indépendamment de leurs rencontres-débats relatifs à la (dé)centralisation — se sont demandé à partir des années 1860 à qui reviendrait de définir non pas le service public, mais le concept de public lui-même, appliqué à une route par exemple : au gouvernement central, aux provinces ou à la commune ? C'est un signe de la montée du mouvement positiviste qui animait les jeunes polytechniciens et le secteur des travaux publics ; encore une fois ce fut Laxe (1885 : 108) qui déclara que les classifications existantes ne se fondaient pas sur « des données positives, la plupart servant à fixer [jusqu'à un certain point] les compétences des administrations ». En vérité, comme le soupçonnait bien Laxe, non seulement les classifications de l'Empire n'étaient pas positives, mais elles seraient incapables de retarder les conflits implicites en leur sein.

Entre 1900 et 1920, la brutale affirmation du Visconde de Uruguai (1865 : 108), selon laquelle la compétence en cette matière devait être attribuée avant tout au pouvoir général, n'a plus été considérée comme incontestable. *A contrario*, elle allait être remise en cause, bien qu'assortie de pondérations de simple bon sens telles que : « dans certains cas le président de la province doit s'entendre avec le gouvernement général, bien que l'ouvrage soit provincial ». Et, en la déclinant à l'échelle locale, l'affirmation selon laquelle « un ouvrage purement municipal ne doit pas être réalisé sans que le gouvernement provincial soit entendu » fut peu suivie d'effets.

À mesure que les questions de service public se sont superposées aux logiques de marché ainsi qu'à celles des entités fédératives de gouvernement, et sans plus s'appuyer sur le concept d'intérêt général, la réponse à la question s'est compliquée, et la coopération interadministrative a demandé, ici aussi, des efforts nécessaires à toute construction historique.

DÉPLACEMENTS, RUPTURES ET CONTINUITÉS DURANT LES DEUX ÉTAPES DU RÉGIME RÉPUBLICAIN

La proclamation de la République a repositionné certaines de ces données et les a requalifiées, en deux moments distincts.

Le premier fut celui d'un libéralisme extrême, correspondant à la 1^{re} République ou *Republica Velha* (1889-1930). Le deuxième, en sens contraire, après la révolution de 1930, connut une forte présence normalisatrice et interventionniste de l'État, quand les forces politiques montantes — après une période d'hésitation et plutôt décentralisatrice (1930-1937) — ont élargi, sous la dictature de Getúlio Vargas (1937-1945) le champ d'action du gouvernement fédéral, en sorte que la notion de service public a été assimilée à l'action de l'État. Plus que de grandes ruptures, on pourrait peut-être parler, avant tout, d'une ascension et d'un repositionnement des forces qui s'organisaient et se confrontaient déjà sous l'Empire.

Face à une Constitution se proclamant républicaine et, dès lors, clairement fédérative, les provinces, qui s'étaient constituées et avaient gagné une plus grande organicité au long du processus de « décentralisation centralisée » de l'Empire, en sont venues à s'affirmer comme entités indépendantes dès la 1^{re} République, formant chacun des États qui ont intégré les États unis du Brésil. Leurs intérêts particuliers se sont souvent progressivement distingués des intérêts du gouvernement de l'Union. Une fois passée l'instabilité de la première décennie du nouveau régime, une clarification s'est faite à partir du gouvernement libéral de Rodrigues Alves (1902-1906) : un troisième temps fort de l'internationalisation, après ceux de l'Indépendance et du milieu du xix^e siècle, a marqué l'espace économique et culturel brésilien.

Encore une fois, les pommes de la discorde ont tourné autour de la centralisation/décentralisation des attributions, fonctions et compétences dans l'offre et la prestation des services publics : par exemple avec la mise en place de l'instruction publique de niveau supérieur et les débats sur l'ouverture d'universités des États ou bien nationales. Le point focal des tensions fut l'entrée en fonctionnement de services en réseau à grande échelle. C'est-à-dire les services allant au-delà d'un territoire spécifique — communes ou, désormais, États —, et qui pour leur mise en œuvre

exigeaient des accords politiques entre deux niveaux de gouvernement, voire les trois.

Sous l'Empire, cette réflexion sur une action multiscale avait évidemment présidé à l'ouverture de routes et de lignes de chemin de fer, ou à la création des premiers réseaux d'eau potable à Rio de Janeiro ; et en tout cas lorsque les intérêts centraux et particuliers (privés) convergeaient. Sur l'exploitation des ressources en eau, la perception de l'utilité du service et, surtout, la question morale attachée au droit universel à l'eau, ont réfréné toute réticence ou toute polémique. Cependant, c'était exactement à la question de la coopération ou du conflit interadministratif que Laxe aussi bien que le Visconde de Uruguai pensaient quand ils réfléchissaient, encore sous l'Empire, à la compétence sur les différentes classes de chemins et sur l'importance de certains d'entre eux par rapport aux services de transport et de communication d'intérêt général — interprovincial et intercommunal.

À partir de la mise en place du régime républicain et avec le concept d'intérêt public, ou le terme générique d'intérêt du public, il ne fut plus possible d'ignorer ni les questions d'échelles territoriales ni les conflits de compétences entre les sphères de gouvernement. N'ont pas davantage pu être négligés, ni la différence entre les services publics administratifs et ceux à caractère industriel et commercial, ni les profils des acteurs auxquels incomberait leur fourniture. La nature économique des services publics et leur matérialité ont ainsi progressivement gagné en visibilité et fait l'objet de nouvelles interprétations.

Ce nouveau scénario s'est dessiné au travers des disputes politiques, administratives, juridiques et économiques qui ont opposé les autorités, les grandes entreprises et les juristes, dans le processus de mise en place du système de génération, de transmission et de distribution de l'énergie électrique (Pereira, 1992). Le centre géographique des confrontations fut l'État de Rio de Janeiro et la ville du même nom, la région et la ville les plus opulentes du pays à l'époque, et la notion de service public s'est alors vue reformulée par les rationalités économiques.

Les autorités impliquées dans le conflit sur la mise en place du nouveau service public d'électricité ont été le gouvernement du district fédéral^[36] — terme qui a remplacé celui de commune neutre — en la personne du maire

Pereira Passos, et le ministère de la Voirie et des Travaux publics, en la personne du ministre Lauro Müller : la Compagnie brésilienne d'électricité, du groupe Guinle & Co., avait obtenu du ministre une concession de production d'énergie dans le cadre de la modernisation du port de Rio de Janeiro, ainsi que de distribution de l'énergie produite. De son côté, la Rio de Janeiro Tramway Light and Power avait demandé et obtenu une concession de fourniture d'énergie dans le district fédéral. Pour ce faire, en cinq ans, et surtout entre 1903 et 1906, la Light avait procédé — avec l'accord du maire — à l'acquisition de la totalité des concessions de services municipaux : les diverses lignes de tramways, la fourniture du gaz, l'éclairage public, et en particulier l'installation d'un nouveau service, celui du téléphone, obtenue à la fin. En d'autres termes, l'entreprise a fini par contrôler la mise en place de réseaux de toute sorte, aériens ou souterrains ; et, au-delà d'être une entreprise d'électricité, elle en venait à dicter ses propres normes à l'extension de la ville.

Dans le contexte de libre concurrence de l'époque, le monopole de la Light fut contesté sur le plan économique par le groupe Guinle, qui a engagé un procès juridique administratif. Le contentieux entre les deux entreprises s'est étalé sur quinze années, jusqu'à ce qu'il soit arbitré par la Cour suprême (*Supremo Tribunal Federal*), ultime niveau d'arbitrage du régime républicain, qui remplaçait le Conseil d'État sous l'Empire ; à la fin de la décennie 1910, elle a confirmé les concessions de la Light et surtout le « monopole de fait » que la mise en place de ces réseaux exigeait. Pour la ville de Rio de Janeiro, et sans doute pour l'État homonyme, ce litige long de quinze ans, ainsi que le mode de fonctionnement des divers services publics sous leur contrôle après 1920 et dont les concessions sont restées en vigueur jusqu'aux années 1980, ont eu des conséquences qui sont encore ressenties aujourd'hui.

Parfois considérée comme une courte parenthèse dans l'histoire des villes, cette affaire les a pourtant marquées de façon irréversible : pendant qu'elle hésitait sur la mise en place de la nouvelle technologie, et sur le choix de concéder^[37] son réseau d'énergie électrique à la Light ou à la Compagnie brésilienne d'électricité, Rio a perdu sa place de plus important port de commerce national et international au profit de Santos, et de principal

centre industriel du pays au profit de São Paulo, cédant encore de l'espace au profit du Minas Gerais et de sa jeune capitale, Belo Horizonte.

On voit que les disputes autour des concepts et des compétences ne sont pas à négliger. Après l'arbitrage en sa faveur, le pouvoir de la Light — qui forme aujourd'hui une *holding*, la Brazilian Traction, Tramway Light and Power — et des sociétés qui lui sont liées, devait croître tout au long de la 1^{re} République. Elle a multiplié son activité en différents endroits du pays, en développant des entreprises de colonisation, des projets ferroviaires panaméricains, ou encore des projets immobiliers et la création de quartiers entiers dans des villes comme Rio et São Paulo, ou encore, directement ou en partenariat, en stimulant le secteur des loisirs, ou celui des matériaux de construction comme le ciment ou la sidérurgie.

Deuxième moment : parmi ses objectifs, la Révolution de 1930 voulait juguler la crise politique née d'une expansion économique, industrielle et financière, qui commençait à remettre en question les fondements mêmes de l'État républicain, et que le concept de service public, de déplacement en déplacement, n'arrivait évidemment pas à contenir. C'est en cherchant à contrôler cette activité des « États dans l'État » — symbolisés par les grands groupes transnationaux qui intervenaient au Brésil depuis le début du xx^e siècle — que les forces politiques révolutionnaires de 1930, et encore une fois malgré de graves dissensions internes, en sont venues à défendre le concept d'intérêt public, pris comme on le sait comme synonyme des intérêts généraux de l'État national.

D'ailleurs, l'exploitation des ressources naturelles, et particulièrement celle des ressources en eau, ont commencé à faire l'objet de tentatives de réglementation justement avec le début des opérations de la Light, à partir de 1907, puis avec la construction de ses centrales hydroélectriques et de leurs grands barrages. Mais, là aussi, l'entreprise a réussi à faire traîner les débats pendant des décennies, et la régulation de cette forme de production d'électricité n'est intervenue qu'en juillet 1934, avec la promulgation de la loi n° 24643 connue comme le Code de l'eau (*Código das Águas*).

UNE INFLUENCE FRANÇAISE ?

D'une certaine manière, ce sont les lecteurs brésiliens de Léon Duguit^[38], comme Ocelio de Medeiros (1946), qui nous permettent de résumer ce qui paraît avoir été la toile de fond de l'interventionnisme et de la centralisation de la dictature Vargas (1937-1945) en relation avec le concept de service public, y compris dans les mesures de protection ou de précaution qui y ont été adoptées, mais aussi dans celles qui ont été prises pendant la période démocratique précédente jusqu'en 1934. De toute façon, c'est cela qu'on peut lire dans le développement sans précédent du pouvoir exécutif : la création de vastes structures comprenant ministères, services, départements, instituts, et régulée par des lois, des décrets ou de nouveaux codes, a défini les pratiques politiques d'administration et de gouvernement, elles aussi restées indélébiles jusqu'à aujourd'hui, y compris dans le langage contemporain. Mais, également, un examen plus attentif en montrerait les limites et les conséquences pour d'innombrables communes et leurs régions métropolitaines.

Ainsi, peu avant la première guerre mondiale, et en un moment où l'internationalisation des investissements affectait la propre solidité des frontières nationales, Duguit a souligné le caractère historique des institutions de l'État. Pour le professeur français, le lien étroit entre la construction des concepts et la spécificité des situations historiques et sociales avait déjà justifié « l'ajustement entre le droit public et la civilisation moderne » jusqu'au début du ^{xx}^e siècle. Pour Ocelio de Medeiros, c'est également ce qui continue à figurer à l'horizon du langage et du droit.

De la lecture de Duguit, Medeiros a extrait trois grands facteurs ayant causé les transformations du concept de service public, y compris dans les réactions et interventions plus radicales comme celles des sociétés socialistes : 1) les inégalités créées par le capitalisme après la première révolution industrielle, et l'accroissement des demandes sociales ; 2) l'incapacité des empires et des États impérialistes appuyés sur des principes libéraux d'y proposer des solutions, une fois dépassée la tendance à ne défendre d'abord que leur propre souveraineté et leur droit objectif ; 3) enfin, le caractère impérieux d'un élargissement de l'exécutif qui, même dans les sociétés libérales et capitalistes comme aux États-Unis, avait trouvé des partisans après 1929, avec le *New Deal* (Medeiros, 1946 : 47).

Ces trois principes des théories de Duguit gardaient leur actualité malgré les critiques qu'elles avaient subies à l'époque de leur formulation, et malgré leurs distorsions plus récentes en liaison avec l'autoritarisme de l'État et le contrôle des gouvernés — comme on a fini par le voir dans les régimes totalitaires des années 1930. Il était important de rappeler qu'à l'époque elles ont été révolutionnaires dans la mesure où elles avaient d'abord servi à remplacer l'opposition conceptuelle souveraineté *versus* individualisme et, surtout, la vieille opposition entre droit objectif (de l'administration) et droits subjectifs (des individus).

En résumé, les thèses du maître français conservaient une grande actualité dans la mesure où elles proposaient une nouvelle théorie de l'État dans laquelle :

« [...] la fonction sociale, morale ou matérielle remplaçait la notion de pouvoir et, de cette façon, la force majeure serait entendue comme attribut essentiel de l'État, à la place de la souveraineté, remplacée ainsi par la notion de service public. » (Medeiros, 1946)

Si dans ce contexte, d'un côté demeurerait « l'augmentation des demandes sociales », d'un autre côté serait justifiée « l'imposition d'un pouvoir capable de se confronter à ces nécessités avec une fonction éminemment régulatrice et productrice de services » de façon à minorer les « inégalités créées par la conception romantique de l'individualisme classique ».

Dans la période de re-démocratisation du Brésil, après 1945, Ocelio de Medeiros a pu poursuivre son objectif de réorganiser démocratiquement la réflexion et l'action municipales en s'appuyant sur des concepts extraits de l'œuvre de Gaston Jèze. Le professeur de l'université de Paris, suivant les pas de Duguit, avait pu tirer avantage, pendant ses études, d'une série de contentieux semblables à celui de la Light et du groupe Guinle, ayant provoqué d'amples débats en France. Jèze avait par ailleurs cherché à délimiter aussi bien les zones d'action de l'État que celles de l'initiative privée, rappelant que la finalité de l'administration publique est « de satisfaire les nécessités de l'intérêt général » (Medeiros, 1946 : 54).

Les points de contact entre les travaux de Jèze et ceux de Duguit avaient conduit à définir le service public par le triple respect de : la continuité, selon laquelle le service fonctionne de façon ininterrompue dans des

intervalles préétablis ; l'adaptabilité, corollaire de la continuité ; l'égalité, pour que tous les bénéficiaires bénéficient partout des mêmes normes, horaires et tarifs dans les mêmes circonstances. Il y ajoutait deux autres principes : commodité et hygiène ; restriction de l'esprit de lucre.

Ocelio de Medeiros pensait que Jèze avait notamment poussé plus loin l'investigation des faits et phénomènes de la collectivité, plaçant le droit dans une dynamique, face aux transformations politiques et économiques du monde. Imaginant sans doute le texte d'une nouvelle constitution réformant à la fois la charte de 1934 et celle autorisée par Vargas en 1937, le juriste brésilien conclut que :

« [...] la notion de service public est secondaire [...] puisqu'elle se soumet non seulement à une philosophie de vie ou à une école juridique déterminée, mais, fondamentalement, aux convenances de la collectivité et de l'État et aux limites fixées dans l'ordre juridique à l'action des pouvoirs publics et à l'initiative privée. [...] Pour cette raison, il faut tout d'abord avoir en tête, en chaque nation et à chaque époque, les principes du droit constitutionnel [qui la régissent]. » (Medeiros, 1946)

La lecture de son ouvrage *Réorganisation Municipale* laisse entrevoir la genèse des notions de responsabilité sociale et de fonction sociale des gouvernants, ainsi que de la notion même de pouvoir public et de pouvoir concédant ; mais surtout il souligne la propre historicité de ces notions qui reviendraient en débat à d'autres moments de la vie nationale — forts et tendus — à l'occasion de grands projets collectifs. C'est ce qu'on peut dire aussi des ruptures et des continuités du moment républicain après 1946 : avec le profil de l'État brésilien défini depuis lors dans ses Constitutions successives, et les impacts que celles-ci ont eues dans la façon même de penser le pays, ses villes et, surtout, la centralisation ou la décentralisation, et donc la commune et au-delà, les citoyens et les territorialités.

STRUCTURES RÉCURRENTES

Les trois grandes périodes parcourues ici peuvent être considérées pour leur exemplarité. Aux plans politique et sémantique elles balisent le champ des oscillations et oppositions de sens autour desquelles la notion de service public a continué à être utilisée, surtout après 1946. De fait, ces sens ont continué à opérer et à s'opposer de façon plus ou moins large, en mode quasi pendulaire, en fonction des périodes de plus forte ou plus faible

centralisation, ou d'élargissement du fédéralisme et du municipalisme, découlant de ruptures dans le système démocratique. C'est ce qu'on peut observer, par exemple, quand on suit la question entre 1946 et 1964 ; ou lors du court interrègne au milieu des années 1970, fréquemment négligé du fait de la forte répression politique de ces années, qui a bloqué l'internationalisation culturelle du pays mais pas celle de l'économie ; et enfin, maintenant, après la re-démocratisation et la Constitution de 1988, surtout dans les deux dernières décennies.

Parler de mouvements récurrents ne signifie aucunement qu'ils soient décrits comme cycliques, ou à l'inverse que la notion de service public ait évolué linéairement, de phase en phase. Comme le notait déjà Ocelio de Medeiros en 1946, il n'y a eu ni « uniformité ni systématisation de la terminologie juridico-administrative » (Medeiros, 1946 : 40). Il se plaignait encore d'un « manque de clarté » et de « confusions » dans la conceptualisation de la notion de service public, empêchant d'une certaine manière qu'elle s'affirme comme un concept. Ce que les conditions des débats intellectuels de l'époque n'ont peut-être pas aidé l'auteur à percevoir, c'est que les conflits sémantiques révélaient, en négatif, la présence d'autres forces politiques et d'une diversité de représentations sociales vis-à-vis du terme, même dans le cadre de la mise en œuvre de la doctrine du *welfare state*, et qui, avec l'ouverture démocratique à partir de 1946, ont fini par « déréguler » l'usage antérieur du concept, tel que formulé dans la période Vargas, provoquant des déplacements de sens.

Ainsi, dire que ces débats se répètent dans un champ déjà balisé depuis lors, et qu'ils conservent une certaine synchronie, y compris dans des moments de réflexivité et d'ouverture internationale chez certains acteurs nationaux du champ intellectuel, ne signifie pas qu'ils soient « naturellement » identifiés à des conjonctures. Peut-être cela revient-il simplement à admettre que la globalisation a une histoire qui se laisse entrevoir clairement dans certaines « structures récurrentes » (Koselleck, 1997 : 160), à commencer par la mise en place de leurs locutions.

Ce présupposé rappelé par Koselleck, et que Medeiros lui-même commençait à percevoir, vaut autant pour les langues que pour le droit. En effet la langue comme le droit se fondent sur des répétitions, encore que les

néologismes et les exceptions soient admis. Mais l'une comme l'autre tiennent dans la récurrence qui assure la communication dans le premier cas, et l'équité dans l'autre.

En tout cas, les diverses histoires que les villes racontent, une fois reliées les unes aux autres[39], nous permettent de voir leur accumulation dessiner avec netteté les mouvements et les tendances, mais aussi les hésitations et les dérives qui finissent par les diluer, restreignant leur portée et leur étendue. Les temps forts des récurrences sont des temps de reprise de sens de la vie sociale — quand se condensent des formes innombrables de mouvements collectifs et associatifs, constituant de grandes nébuleuses d'idées, d'individus, de débats, qui génèrent des réformes dans le statu quo, et conduisent éventuellement à des ruptures, ou à des révolutions, ou à déperir.

Au Brésil, avec la Constitution de 1988 et le retour du municipalisme dans les deux dernières décennies, une fois passés les premiers moments d'un exercice principalement localiste d'un pouvoir circonscrit à l'échelle municipale, il devient possible de construire de façon plus attentive et responsable de nouveaux paradigmes d'administration publique (municipale et fédérale) capables d'articuler les différentes échelles territoriales et urbaines. Mais comment prendre en compte au cas par cas, les expériences historiques, dans les différences de portée, de profils, de ressources, de cultures de chaque commune et en même temps construire des bases communes d'actions, de programmes et de projets ?

Il faut d'ailleurs admettre que la coopération municipale et interadministrative n'est pas une question nouvelle dans les milieux techniques brésiliens et internationaux. La discussion sur l'opportunité des *consórcios* intercommunaux, par exemple, date justement des débats initiaux sur la notion de service public, dans les années 1920-1930, inspirés par les mouvements municipalistes à cette époque ; puis ils ont été oubliés et ignorés avec les ruptures dans le processus démocratique du pays, qui ont empêché le débat et l'éventuelle actualisation de certaines expériences. En plus d'un demi-siècle, des visions à la fois plus sectorielles et plus centralistes ont guidé l'action des pouvoirs publics... mais ont aussi montré leurs limites.

La diversité des processus historiques dans la formation des communes brésiliennes, et notamment de la région métropolitaine de Rio de Janeiro, appelle à examiner leurs cultures techniques, politiques, administratives dans des cadres temporels plus étendus, pour mieux comprendre les résistances mais aussi les opportunités et les potentialités qui se présentent pour un dialogue effectif au niveau intercommunal et entre les entités fédératives en matière d'urbanisme et de gestion des services. Il semble nécessaire non seulement de créer les cadres juridiques — ce qu'on a réussi à faire — mais aussi de comprendre les cultures techniques, administratives, urbanistiques et environnementales propres aux communes métropolitaines, dans leur diversité, pour imaginer comment bâtir, de fait, des initiatives et des politiques attentives aux ressources naturelles et à un environnement socialement juste et de qualité. En somme, il semble souhaitable de faire converger les débats sur le municipalisme et l'urbanisme dans un dépassement des limites locales, justement pour ne pas les perdre de vue et, avec eux, d'associer les citadins, les citoyens et leurs nouveaux territoires.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Bastos A.T., 1870 (1937). *A província: estudo sobre a descentralização no Brasil*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 2^e éd.

Braconnier S., 2003 (2007). *Droit des services publics*. Paris, PUF, 2^e éd.

Cabral P.G.T. da V., 1859. *Direito Administrativo Brasileiro, Compreende os projetos de reformas das administrações provinciais e municipais*. Rio de Janeiro, Typographia Universal de Laemmert.

Cardoso E.D. et Zveibil V.Z. (eds.), 1996. *Gestão metropolitana, Experiências e Novas perspectivas*. Rio de Janeiro, Ibam.

Carvalho J.M. de, 2008. D. João VI e as histórias dos Brasis. *Revista Brasileira de História*, 28(56), São Paulo.

Choay F., 1994. Le règne de l'Urbain et la mort de la Ville. In : *La Ville. Art et architecture en Europe. 1870-1993*. Paris, éditions du Centre Pompidou, p. 26-35.

Cormenin, vicomte de (Louis-Marie de Lahaye, 1788-1868), 1840. *Droit administratif*. Paris, Thorel-Pagnerre.

Coser I., 2008. O conceito de federalismo e a ideia de interesse no Brasil do século XIX. *Revista Dados*, 51(4), Rio de Janeiro.

Freitas J.A. de (1804-1865), 1857. *Instituições de Direito Administrativo Portuguez*. Coimbra.

Koselleck R., 1997. Structures fédérales de l'histoire allemande. In : *L'expérience de l'histoire*. Paris, Gallimard-Le Seuil.

Laxe J.B., 1868 (1885). *Regimento das Câmaras Municipaes ou Lei de 1. de Outubro de 1828*. Rio de Janeiro, B.L. Garnier, 2^e éd.

Maia J. de A.C., 1883. *O município – Estudos sobre administração local*. Rio de Janeiro, Leuzinger.

Maricato E., 2000. Urbanismo na periferia do mundo globalizado metrópoles brasileiras. *São Paulo em Perspectiva*, 14(4), São Paulo.

Maricato E., 2003. Metrôpole, legislação e desigualdade. *Estudos avançados*, 17(48), São Paulo.

Medeiros O. de, 1946. *Reorganização Municipal (Problemas de municipalização de Serviços)*. Rio de Janeiro, Irmãos Pongetti ed., 2^e éd.

Pereira M. da S., 1992. L'entreprise The Rio de Janeiro Tramway, Light and Power Company à la naissance du Rio de Janeiro moderne (1890-1930). In : *Électricité et électrification dans le monde*. Paris, PUF.

Senra N., 2008. *História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002). Vol. III: Estatísticas Organizadas (c1936-c1972)*. Rio de Janeiro, IBGE.

Topalov C. (ed.), 2010. *L'aventure des mots de la ville*. Paris, Éd. Robert Laffont.

Uruguai Visconde do, 1865. *Estudos práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*. Rio de Janeiro, Garnier Editor.

15. C'est, par exemple, durant ces périodes qu'ont été signés les accords du *Convênio Interadministrativo das estatísticas educacionais e conexas* (1931), ou qu'ont été conçues les villes de Goiânia (1933-1942) et Brasília (1956-1960). Cf. Senra (2008).

16. Un organe de planification intégrée à l'échelle métropolitaine se justifiait comme conséquence de la décision fédérale de transférer la capitale à Brasília et de fusionner l'ancien État de Rio de Janeiro,

dont le siège administratif était la ville de Niterói, avec la ville-État de Guanabara, dont le territoire était l'ancien district fédéral de Rio de Janeiro. Le nouvel État de Rio de Janeiro fut ainsi formé, avec pour chef-lieu la ville de Rio de Janeiro. La Fundrem a été créée sous le gouvernement très centralisateur de Faria Lima (1975-1979) et a été dissoute sous Moreira Franco (1987-1991), en conséquence de la décentralisation engagée par la constitution de 1988.

17. Voir les travaux conduits depuis les années 1930 par des géographes et des chercheurs de l'Institut brésilien de géographie et de statistiques (IBGE), comme Teixeira de Freitas (cf. Senra, 2008). Pour les années 1950, voir les travaux récents de Sarah Feldman et Rodrigo de Faria. Qu'ils soient remerciés, en particulier Rodrigo de Faria, pour la mise à disposition de copies numériques des ouvrages d'Ocelio de Medeiros (1946) et de Cortines Laxe (1885), sans lesquelles la rédaction de ce texte n'aurait pas été possible.

18. Le *consórcio* est un syndicat mixte réunissant des représentants des municipalités regroupées et de l'État fédéré où elles se trouvent.

19. On ne peut faire ici un bilan de tous les arrangements de coopération intermunicipale du pays. Remarquons cependant qu'ils semblent se développer plus rapidement dans certains domaines, comme la protection de la nature, et particulièrement, les ressources en eau.

20. Le municipalisme est une politique qui donne des responsabilités et de l'autonomie aux pouvoirs locaux.

21. Le plan directeur de Rio de Janeiro en vigueur a été approuvé en 2010, mais il avait déjà subi au moins cinq modifications en juin 2012. Quant au plan directeur précédent, approuvé en 1992, il avait subi des évaluations et devait être actualisé en 2002 ; ce qui ne fut pas fait, la ville restant sans directives générales de planification pendant huit ans.

22. L'expression *Begriffsgeschichte*, littéralement Histoire des termes, généralement comprise comme Histoire des concepts, a été renouvelée dans une perspective transdisciplinaire par Reinhart Koselleck, dont les travaux sur certains concepts du vocabulaire politique ou philosophique ont marqué les sciences humaines et sociales des années 1970-1980. Aujourd'hui, il existe plusieurs dictionnaires des termes relatifs aux villes.

23. Pensons par exemple aux difficultés de mise en place de syndicats intercommunaux aujourd'hui à Rio de Janeiro, voire seulement d'une nouvelle forme de gouvernance collective légalisée de la métropole après la disparition de la Fundrem.

24. Terme employé par exemple par José Bonifácio dans son discours historique prononcé à la session publique du 24 novembre 1819 à l'Académie royale des sciences de Lisbonne.

25. Ivo Coser a été un des premiers au Brésil à considérer que le concept de fédéralisme devait être pensé en parallèle à celui d'intérêt, attirant l'attention sur le changement de sens du premier des deux termes dans l'Empire (Coser, 2008). En attendant, bien que l'auteur ait compris les hésitations post-1823 quant à ce qui serait l'entité de base de l'Union nationale (la province ou la commune), cette question n'est liée ni à la culture d'autonomie des villes et villages qu'on évoque ici, ni à la mise en

place du langage politico-administratif après l'installation de la Cour et avec l'Indépendance, implicite dans la circulation en portugais du Brésil de ces deux concepts.

26. Jusque vers 1880, les conseils municipaux étaient considérés comme « un unique corps compact et indivisible, sans possibilité de suppléance ou de renouvellement partiel », par exemple en cas de décès, de suspension ou d'indisponibilité de leurs membres. Une telle forme de représentation individualisée était disqualifiée par les autorités générales ou centrales, voire par les élus locaux eux-mêmes. À la suite de Laxe, le juriste Macedo Soares s'en est plaint, quand il a réédité et commenté son ouvrage en 1885. En cas de suspension administrative ou judiciaire de certains membres, les conseillers voulant et pouvant se rendre aux réunions finissaient par dépendre de longs et pénibles processus de réouverture de l'assemblée, leurs droits se retrouvant provisoirement suspendus, et ils étaient ainsi « privés de leur droit politique de représentants de leur commune en attendant le résultat des vicissitudes de procès au pénal ».

27. R. Kosselleck (1997 : 167) évoque cette construction artificielle à partir de l'opposition faite par Tocqueville entre une souveraineté fédérale (un artifice) et une souveraineté d'État (naturelle), en ajoutant : « une communauté fédérative serait abstraite et une nation serait chargée de sentiments ».

28. Des expressions variées désignaient les droits et devoirs particuliers de chaque peuplement et de ses habitants. Les cités (*ciudades*), même créées par décision de la Couronne portugaise, ne disposaient pas toutes des mêmes privilèges, des mêmes droits et obligations, et pas nécessairement non plus de la même forme de fonctionnement de leurs assemblées. Les petites villes, formées par initiative royale ou privée, avaient elles aussi leurs conseils et leurs règlements particuliers, qui devaient d'abord être approuvés par les juges coutumiers (*juizes de fora*) représentant l'autorité royale. Les villages (*aldeias*) étaient habités par une population indigène et, comme les lieux de foire (*arraíás*), étaient dépourvus d'autonomie.

29. Divisions administratives de l'Empire portugais.

30. Cf. Topalov (2010), entrée « *município* ».

31. Ce terme employé par les seuls érudits était uniquement utilisé pour désigner les anciennes unités de peuplement qui, avec l'expansion de l'Empire romain, tout en respectant l'autorité de Rome, se gouvernaient selon leurs propres lois et coutumes, et jouissaient des mêmes privilèges que les citoyens romains.

32. Cf. loi du 28 janvier 1821, *Coleção das leis do Brasil*, Rio de Janeiro, Typographia Nacional, 1878.

33. Comme le Conseil d'État lui-même, créé en 1824, supprimé en 1834, rétabli en 1841.

34. Cf. la série d'études juridiques publiées à partir des années 1850 : Cabral (1859) ; Visconde do Uruguai (1865) ; Bastos (1870) ; Maia (1883).

35. Il est intéressant de comparer ce processus avec la France, dont il diffère, au moins dans l'interprétation de Stéphane Braconnier (2007 : 18-19). Durant cette période, des juristes français

comme le vicomte de Cormenin (1840) sont cités à côté de Belges et de Portugais comme Justino António de Freitas (1804-1865) dont le livre a été publié en 1857.

36. À cette époque Brasília n’existait pas, et c’était Rio de Janeiro qui constituait le district fédéral.

37. Le terme de concession s’est substitué à celui de privilège utilisé sous l’Empire.

38. Les livres de Léon Duguit, professeur de droit à l’université de Bordeaux, ont circulé au Brésil au moins depuis les années 1930, en particulier son *Traité de droit constitutionnel* (1911) et *Les transformations du Droit public* (1913). Les thèses et commentaires sur la notion de service public rédigés par des auteurs comme l’Argentin Rafael Bielsa et l’Espagnol Adolfo Posadas (traducteur et commentateur de Duguit), l’Italien Pressuti, l’Allemand Glaser, d’autres français comme Berthelemy et Jèze, ou les Brésiliens Anhaia Mello et Themistocles Brandão Cavalcanti, sont discutés par Ocelio de Medeiros (1946). L’étendue des contributions sur cette question entre les deux guerres et les tentatives de définition et de stabilisation du sens de la locution service public montrent comment elle est devenue une affaire transnationale et un objet de débats nourris entre juristes, politiques, réformateurs sociaux ou urbanistes.

39. Celle de leurs formes d’administration et de gouvernement, celle des vocabulaires qui se renouvellent ou se perpétuent, celle des représentations collectives qui les meuvent, celle des mouvements sociaux qu’elles créent ou des édifices qu’elles construisent et des institutions qui les encadrent.

Chapitre 3

Interaction entre services publics et ressources en eau dans les métropoles en France et au Brésil

Bernard Barraqué, Rosa Maria Formiga-Johnsson, Laure Santoni

Le développement urbain a conduit à l'apparition de grandes villes qui ont un fort impact sur l'environnement. L'urbanisation dense accroît l'imperméabilisation des sols, réduisant les possibilités d'autoépuration et de stockage de l'eau et des déchets, et accentuant les ruissellements par temps de pluie ; cela oblige à multiplier les investissements dans l'hydraulique et les traitements de l'eau. Historiquement, la protection des populations urbaines par rapport aux dangers liés à l'eau, en quantité comme en qualité, a été confiée aux ingénieurs civils, et à partir du ^{xx}^e siècle aux ingénieurs sanitaires. Mais dans les très grandes villes, il devient difficile d'aller chercher de l'eau de plus en plus loin, et la multiplication des critères de potabilité rend très coûteuse leur satisfaction permanente. Quand les progrès apportés par le génie civil et le génie sanitaire ne suffisent plus, les autorités se tournent vers le génie de l'environnement. En ce qui concerne l'eau, l'objectif nouveau est de réduire les demandes, et en tout cas de les adapter aux infrastructures existantes au lieu de toujours vouloir agrandir celles-ci. L'autre objectif est de chercher d'abord des solutions territoriales avant de recourir à la technologie. En Europe, c'est cela que promeut la directive cadre sur l'eau (DCE), car elle demande de partir de la reconquête de la qualité du milieu aquatique pour construire les politiques de l'eau. Donc tous les usages de l'eau, et même les services publics d'eau et d'assainissement, doivent faire face au problème de la ressource et participer à sa bonne gestion. Mais, dans les grandes métropoles, ce n'est pas facile à cause de la densité de l'occupation

de l'espace, et faute de place on recourt à la sophistication technique qui est coûteuse.

Changer de paradigme est bien difficile, à cause de la culture technique des ingénieurs de l'eau du xx^e siècle : pour développer l'économie et le bien-être des populations, ils ont privilégié les solutions technologiques, avec l'hydraulique pour stocker et transférer l'eau, et avec la chimie pour la traiter et se dégager de la contrainte de la qualité de la ressource. Passer à la gestion conjointe des services d'eau et d'assainissement, et des ressources en eau, implique de compléter la panoplie des savoirs et savoir-faire en mobilisant le génie de l'environnement. Nous allons illustrer cette situation complexe en passant quatre cas en revue : les grandes métropoles de São Paulo et de Rio de Janeiro et, en contrepoint, les cas de la Provence et de la région parisienne.

Notre hypothèse est que le paradigme du génie civil est resté plus dominant dans le Nouveau Monde qu'en Europe, et a été étendu au Tiers Monde après la seconde guerre mondiale. Cela est dû bien sûr à l'abondance initiale des ressources face à une densité de population encore modeste, mais aussi à la coexistence d'institutions financières internationales offrant de l'argent peu coûteux, et à l'engouement (keynésien ou socialiste) des gouvernements nationaux pour la réalisation d'infrastructures comme base du développement économique. L'engagement du gouvernement fédéral américain dans des projets hydrauliques multifonctions pendant la première moitié du xx^e siècle (Tennessee Valley Authority, Mississippi, Colorado-Californie) montrait la voie ; de plus, les experts anglo-saxons étaient fréquemment convaincus de l'inefficacité des gouvernements locaux dans le domaine des services publics et prônaient une gestion supra-locale (voir par exemple pour l'Angleterre Saunders, 1983).

HYDROÉLECTRICITÉ, EAU POTABLE ET GRANDS TRANSFERTS À SÃO PAULO ET RIO DE JANEIRO

Comme en Europe méditerranéenne, entre les années 1930 et 1940 (une période connue sous le nom de *Estado Novo*, voir chapitre 2), l'État providence brésilien s'est développé dans un mélange d'autoritarisme et de populisme. L'expansion des infrastructures a eu lieu dans un climat de

régulation nouveau qui a peu à peu évolué vers un système de gestion à grande échelle à la fois de l'énergie électrique et des ressources en eau, très centralisé au niveau fédéral. Les services de *saneamento urbano* (d'eau potable et d'assainissement des villes) ont partiellement échappé à ce modèle et, jusque dans les années 1960, ils sont restés de compétence municipale directe ; dans une logique dominante dite de « service public », la question des tarifs est restée marginale. Les coûts étaient couverts par des taxes, et l'absence de lien avec la consommation favorisait les gaspillages et les pertes : les ingénieurs spécialisés dans le domaine de l'eau ont pensé satisfaire la demande en augmentant l'offre et les transferts, et ils sont demeurés plus influencés par le paradigme du génie civil qu'en Europe (Britto, 2001 ; Costa, 1994).

Une origine hydroélectrique

Les premiers grands transferts d'eau au Brésil ont été réalisés pour produire l'électricité des régions métropolitaines de São Paulo (RMSP) et de Rio de Janeiro (RMRJ). Ces détournements ont réduit les disponibilités de la ressource dans les bassins « donneurs », entraînant une rivalité ultérieure avec l'approvisionnement en eau de ces métropoles (Formiga-Johnsson et Kemper, 2005 ; Campos, 2008).

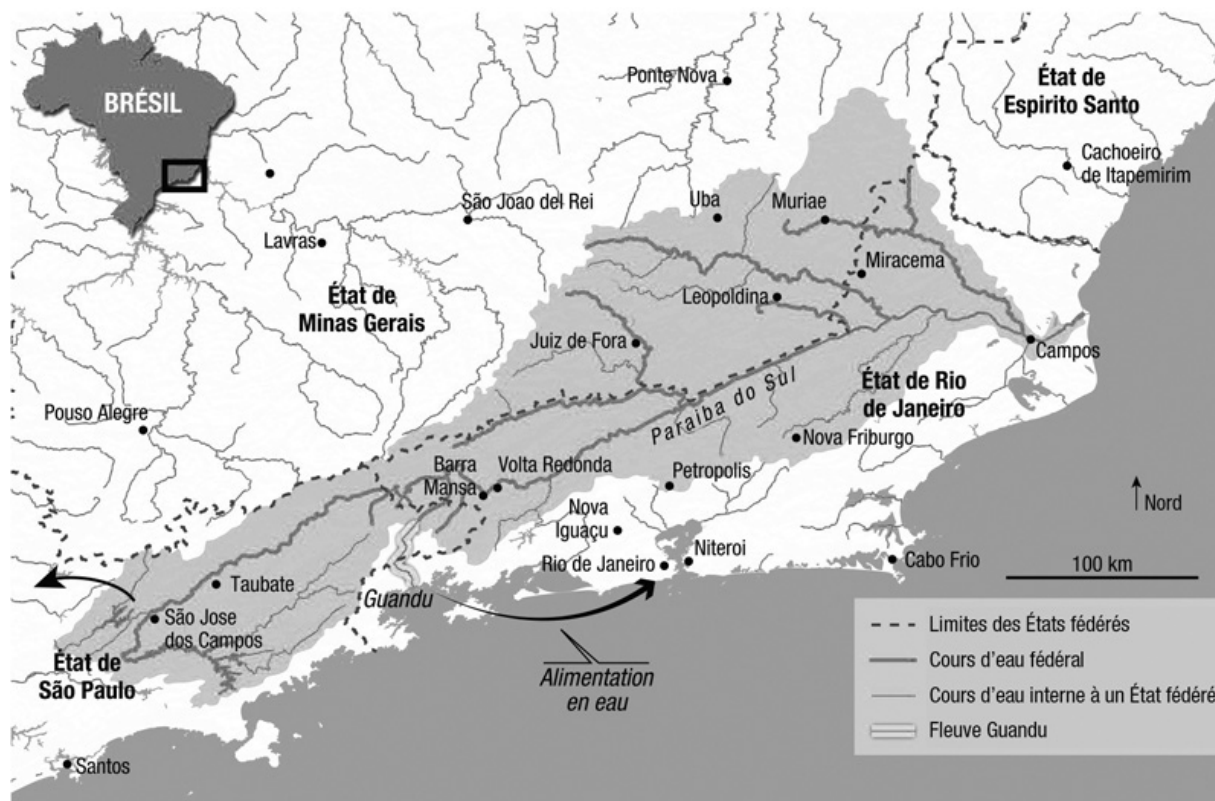
À São Paulo, les barrages-réservoirs Guarapiranga et Billings, réalisés respectivement dans les années 1920 et 1930, ont d'abord été hydroélectriques. Pendant des décennies, le complexe Alto Tietê - Cubatão a détourné un important volume d'eau des rivières Tietê et Pinheiros vers le barrage-réservoir Billings (de 1 km³ de capacité) pour pouvoir faire chuter l'eau, en conduite forcée, vers l'usine hydroélectrique Henry Borden, située sur la côte atlantique, mais de l'autre côté de la chaîne côtière. Comme celle du Guarapiranga trente ans plus tôt, l'eau du Billings a été progressivement réaffectée à l'approvisionnement en eau du Grand São Paulo dans les années 1970. Mais les réseaux d'assainissement de l'agglomération n'avaient pas réussi à suivre l'expansion urbaine et démographique ; en conséquence, la pollution des rivières avait fini par atteindre le barrage de Billings : on y faisait remonter de l'eau douce (et polluée) pour pouvoir la faire chuter vers la mer et faire plus d'électricité (figure 3.1).

l'environnement et les mairies de la région dénonçaient encore cet arrangement, arguant que deux ou trois épisodes de pompage intensif des rivières Tietê et Pinheiros par an apportaient davantage de polluants au barrage de Billings que les eaux d'égout rejetées dans son propre bassin de drainage. Il y a eu aussi un projet ambitieux de dépollution du Pinheiros afin de pouvoir l'utiliser comme dans le passé, tout en respectant les normes d'environnement[41], mais il a été abandonné en septembre 2011, au bout de quelques années de test. Aujourd'hui, une partie isolée (peu urbanisée) du Billings approvisionne certaines communes du Grand São Paulo, dont la capitale elle-même ; et la fonction principale du Guarapiranga est de fournir l'eau à la ville de São Paulo. Mais la tension n'est pas retombée, car il semble que l'accroissement de la production électrique en pompant l'eau vers le Billings reste à l'agenda de la compagnie d'électricité. Un rapprochement peut être fait ici avec le cas de l'usine électrique de Saint-Chamas en Provence, qui turbine de l'eau douce et polluée transférée de la Durance dans l'étang de Berre.

À l'inverse, la priorité donnée aux transferts d'eau en conduites forcées pour produire de l'hydroélectricité a été bénéfique pour l'approvisionnement en eau de la région métropolitaine de Rio de Janeiro (Formiga-Johnsson *et al.*, 2007) (figure 3.2). Après la deuxième guerre mondiale, le plus grand transfert du pays en termes de volume d'eau a été conçu pour générer l'électricité de la métropole, sur le même principe que pour le Billings : utiliser la dénivelée avec l'océan. Immédiatement en aval de la principale zone industrielle du bassin, ce transfert détourne presque deux tiers du débit moyen du fleuve Paraíba do Sul (soit $119 \text{ m}^3/\text{s}$, et même jusqu'à $160 \text{ m}^3/\text{s}$ en conditions hydrologiques favorables), ainsi que le débit entier de l'un de ses affluents, la rivière Piraí (environ $20 \text{ m}^3/\text{s}$), dans un réseau de barrages hydroélectriques connu sous le nom de Sistema Light, puis dans un petit cours d'eau côtier, le Guandu, dont le débit naturel se trouve multiplié par sept. Une fois turbinée, l'eau a pu devenir la source principale d'eau potable de la RMRJ et pour plusieurs usages industriels importants situés dans son bassin-versant. En effet, bien que l'usine hydroélectrique de la Light reste entièrement opérationnelle aujourd'hui, la production d'électricité joue un rôle mineur, tandis que l'approvisionnement en eau est devenu crucial pour environ 9 millions d'habitants de la RMRJ (Britto *et al.*, 2016). Bien que le Paraíba do Sul reçoive encore beaucoup

d'eau de divers affluents en aval du transfert, et jusqu'à son embouchure à l'extrémité nord-est de l'État de Rio de Janeiro, son bassin a été privé d'un développement économique qui a plutôt eu lieu du côté du Guandu. Et la situation pourrait encore s'aggraver si les trois États poursuivaient la logique de détournement de l'eau, et notamment São Paulo où se trouve la tête du bassin. D'ores et déjà, la grande sécheresse régionale de 2014-2015 a fait naître une situation de rivalité généralisée entre les deux principales zones métropolitaines du Brésil, sur les fleuves et rivières voisines. Créée il y a un siècle avec les transferts pour générer l'hydroélectricité, la crise potentielle est devenue réelle, et elle implique davantage d'acteurs : les gouvernements des États de Rio de Janeiro et de São Paulo, le gouvernement fédéral, le secteur hydroélectrique, les services provinciaux de l'eau et de l'assainissement, et les comités de bassin du Paraíba do Sul et du Guandu. Les grands transferts d'eau ont été largement utilisés pendant plus de 50 ans, et restent une pratique commune au Brésil, comme en atteste celui du São Francisco vers les États du Ceará, de Pernambuco, de la Paraíba et du Rio Grande do Norte. Mais la mobilisation contre ce projet, ou contre le détournement de l'Alto Tietê, puis du Paraíba do Sul vers São Paulo, a montré que les solutions centralisées fondées sur l'offre pour le développement lié à l'eau deviennent plus difficiles à mener à bien au Brésil. Pourtant, le passage à un paradigme différent de gestion de l'eau, plus respectueux de la ressource naturelle et jouant la carte de la réduction de la demande se fait attendre : le Brésil a-t-il l'envie et les moyens, comme la France, de faire son électricité avec des centrales thermiques ou nucléaires ?

Figure 3.2. Le Bassin du fleuve Paraíba do Sul (source : Regards sur la terre, IDDRI-AFD).



Les flèches représentent les transferts : du Guandu pour l'alimentation en eau de Rio de Janeiro ; de la tête de bassin du Paraíba do Sul vers le Haut Tietê pour l'alimentation en eau de São Paulo.

Le saneamento básico et la centralisation des services au Brésil

Vers le milieu des années 1950, le nouveau concept de *saneamento básico*^[42] a réorienté la gestion des services, en étant d'abord plus précis que celui de la période précédente, où l'assainissement était associé à d'autres conditions sanitaires pour le développement urbain et l'intégration d'infrastructures urbaines (Rezende et Heller, 2002) : il ne recouvrait que les services d'approvisionnement en eau et de collecte et de traitement des eaux usées, et visait à faire gérer ensemble ces deux services essentiels de manière autonome par des *autarquias municipais*, sortes d'établissements publics locaux, et éventuellement avec l'État^[43]. La maintenance et l'extension des réseaux seraient payées par les usagers proportionnellement aux niveaux de consommation. Cette idée de service à caractère plus

commercial différenciail fondamentalement l'approche du *saneamento básico* des autres services comme la collecte des ordures et celle des eaux pluviales, qui ont continué à être financés par des taxes et sont restés du ressort des services municipaux ordinaires.

Mais, face à une croissance urbaine rapide, le sous-investissement aboutissait à une situation de fragmentation entre le centre et la périphérie : la plupart des banlieues, et principalement celles habitées par des populations à faibles revenus, restaient mal desservies. De plus, une urbanisation sauvage non planifiée n'a pas attendu la mise en place de l'infrastructure, conduisant à des difficultés croissantes. Les situations ont été aggravées du fait de l'occupation illicite des sols urbains : les *favelas* situées en zones impropres à l'urbanisation (très pentues, ou humides, voire inondables, et zones de protection agricole ou environnementales) n'étaient pas autorisées à recevoir des infrastructures publiques, qui de plus étaient en général techniquement irréalisables (Britto, 2001).

Le « paradigme du traitement de l'eau » s'est seulement vraiment développé dans les années 1970, avec l'association du concept de *saneamento básico* à un projet de généralisation de l'offre en eau urbaine plus centralisateur. Le pays connaissait alors une période de grande transformation, avec un développement industriel intense, une explosion démographique et une urbanisation accélérée. Or, suite au coup d'État militaire de 1964, le nouveau régime a lancé en 1971 un grand plan de fonctionnement et de régulation du secteur de l'eau et de l'assainissement, le Planasa (*Plano Nacional de Saneamento Básico*). Pour rendre les investissements plus rationnels, permettre la péréquation et développer les réseaux de manière significative en dix ans, la centralisation administrative était considérée comme primordiale. Dans chaque État, une compagnie d'État de *saneamento básico* (CESB) a été mise en place (voir chapitre 6, section « Les modes de gestion des services dans les régions métropolitaines »). Celle de l'État de Rio de Janeiro, créée en 1975 sous le nom de Cedae, s'est en pratique substituée à presque toutes les municipalités de l'État. Dans l'État de São Paulo, la Sabesp a été créée en 1973, par l'intégration de différents services déjà régionalisés.

Pour résumer, face aux difficultés croissantes de la desserte de populations urbaines plus pauvres et face au renchérissement progressif du crédit, du fait de leur caractère commercial, les CESB se sont détournées de leur mission initiale et sont revenues davantage dans la problématique de génie civil, préférant les grands projets d'adduction d'eau à l'amélioration de la distribution dans les communes de banlieue pauvres. Or, malgré les dispositions constitutionnelles de 1967 qui maintenaient théoriquement leurs prérogatives, la centralisation obligeait les municipalités à accepter de déléguer les services sans contrôle à ces compagnies, en particulier dans les États du nord plus pauvres (Braga *et al.*, 1995 ; Fabriani et Pereira, 1987).

En termes de qualité des infrastructures et de l'environnement urbain lui-même, les conséquences de cette nouvelle approche ont été problématiques (Toledo Silva, 2004) : les CESB ont rarement pris en compte les plans locaux d'urbanisme, à moins bien sûr qu'ils ne coïncident avec les leurs. De plus, la définition même du *saneamento básico* — donnant la priorité aux réseaux d'eau et d'assainissement, mais excluant le drainage et la collecte des résidus solides, et reportant à plus tard le traitement des eaux usées — a généré des situations critiques en termes d'inondations et de pollution de l'eau.

La nécessité de gérer ensemble les ressources en eau et les services publics d'eau et d'assainissement est progressivement devenue flagrante. Des agences environnementales ont été créées pour contrôler la pollution et des initiatives de gestion intégrée des eaux ont été prises localement au sein du Grand São Paulo. Malgré leurs faibles résultats pratiques, ces expériences ont été des précurseurs importants à l'émergence d'un nouveau paradigme des services d'eau, dans lequel la protection des ressources en eau et l'amélioration de leur qualité sont devenues inévitables.

En effet, la fin du régime militaire a conduit à la fin du Planasa en 1986. Ses succès initiaux dans l'amélioration du service avaient concerné les zones urbaines relativement aisées tandis que le taux de raccordement n'avait guère progressé dans les municipalités les plus pauvres et en particulier dans les zones d'occupation illégale des terrains (Barraqué et Britto, 2006). L'objectif social affiché de la centralisation était trahi.

De plus, les compagnies d'État sont restées enfermées dans une logique d'offre quantitative : logique fondée sur la croyance que les ressources étaient inépuisables et que la technologie permettrait toujours d'agrandir les infrastructures d'approvisionnement en eau. D'ailleurs, les transferts d'eau continuent d'être une nécessité dans le Grand São Paulo, puisque la plupart des réserves en eau ont été sévèrement polluées. La « pénurie relative d'eau », qui résulte à la fois des détournements hydroélectriques et de la faiblesse de la lutte contre la pollution, a conduit le réseau Cantareira^[44], qui fournit actuellement presque la moitié de l'eau du Grand São Paulo, à sortir du bassin de l'Alto Tietê pour importer de l'eau des bassins voisins du Piracicaba et du Capivari dans les années 1970 (Formiga-Johnsson et Kemper, 2005).

Du coup, un nouveau et grave conflit a surgi : la croissance démographique et économique dans ce bassin du Piracicaba a accru significativement la demande locale en eau, mais aussi la pollution des rivières. Suite à une mobilisation forte remontant aux années 1980, un comité des bassins Piracicaba-Capivari-Jundiaí (PCJ)^[45] a été mis en place et a obtenu la flexibilisation des règles de gestion du réseau Cantareira, qui doit respecter un débit minimal dans la rivière. Le mouvement social autour de ce conflit a beaucoup influencé la réforme de la gestion des ressources en eau de l'État fédéré. Celle-ci à son tour a fortement influencé l'adoption et la mise en œuvre de la gestion intégrée de l'eau au niveau national dans les années 1990 (Formiga-Johnsson et Kemper, 2005). En définitive, dans les deux grandes métropoles, la qualité de l'eau potable n'est pas très bonne, et l'épuration des eaux usées reste à la traîne.

Pour aggraver la situation, un nouveau conflit a impliqué directement les deux métropoles : la pire sécheresse depuis 85 ans a poussé le gouvernement de l'État de São Paulo à imaginer, dans l'urgence, de détourner de l'eau du bassin du Paraíba do Sul, dont la tête se trouve dans son territoire. Ce projet a souligné la vulnérabilité de l'État de Rio, plus en aval d'un bassin partagé dont la gestion est de plus en plus compliquée.

Dans cette situation, une des principales revendications de ce dernier a été de ne pas revenir sur une règle qui lui garantissait un débit minimum de 190 m³/s à l'endroit du transfert vers le Guandu. En effet ce débit pris dans

le Paraíba do Sul constitue la réserve d'eau stratégique pour desservir une grande partie de la population actuelle et surtout des générations futures, le long du fleuve côtier et dans la métropole de Rio de Janeiro (Formiga-Johnsson *et al.*, 2015).

La grande pénurie d'eau de 2014-2016 s'est traduite par une négociation longue et difficile entre les deux États, arbitrée par l'Agence nationale de l'eau (ANA), puis même judiciairisée au niveau le plus élevé, avec un arbitrage de la Cour suprême, le *Supremo Tribunal Federal* (STF). Le conflit a pu être résolu grâce au changement du mode de gestion des retenues de régularisation des débits : les nouveaux « règlements d'eau », en vigueur depuis décembre 2016, privilégient les usages multiples qui prélèvent l'eau dans son milieu, à commencer par l'approvisionnement des populations ; ce dernier obtient plus d'eau stockée dans les barrages, au détriment du secteur électrique qui y perd en flexibilité de fonctionnement. De cette façon, il sera possible de compenser le prélèvement de 5,13 m³/s accordé à la RMSP, à partir de 2018.

Le bassin du Paraíba do Sul sera ainsi une source d'approvisionnement des deux plus grandes régions métropolitaines du pays, pourtant situées hors de son territoire, et il deviendra donc le principal maillon d'une nouvelle macro-région hydrique. Cela accroît la responsabilité des deux mégapoles et de leurs États respectifs vis-à-vis de sa protection et de sa reconquête. C'est en tout cas ce qu'ont avant tout réclamé les représentants des groupes d'usagers et les organisations civiles et publiques au comité de bassin ; et c'est aussi l'opinion de bien des spécialistes : plus que jamais, prendre soin du Paraíba do Sul.

Vers une interaction entre les services et les ressources ?

Au Brésil, le paradigme du génie de l'environnement prend tout de même de l'ampleur, fondamentalement parce que les problèmes des services d'eau potable, et surtout d'assainissement, sont devenus des enjeux majeurs. La croissance urbaine et industrielle intense de la deuxième moitié du xx^e siècle a fait de l'équilibre entre demande en eau et disponibilité, la grande question dans le bassin de l'Alto Tietê — où se trouve la RMSP. C'est un défi considérable d'arriver à approvisionner plus de 20 millions

d'habitants concentrés dans cette zone. À un moindre degré, le même problème se pose pour la RMRJ : le Guandu, qui approvisionne 83 % de ses 9,4 millions d'habitants, est devenu très pollué dans les décennies récentes, surtout par deux de ses affluents, obligeant l'usine de traitement à utiliser de grandes quantités de produits chimiques pour potabiliser son eau. La généralisation de la desserte n'est pas totalement achevée, en particulier en ce qui concerne la collecte et le traitement des eaux usées, malgré une augmentation significative des investissements dans les années 1990.

En vérité, São Paulo et Rio de Janeiro illustrent le problème général des villes du Brésil, dont la solution requiert l'intégration de la gestion des ressources en eau et des services, dans ce qu'on appelle désormais le *saneamento ambiental*^[46]. Cette nouvelle approche, née au début des années 1990, recourt à divers éléments du génie de l'environnement, comme la gestion de la demande, la flexibilisation de la répartition de l'eau, la protection des ressources et les économies d'eau. Dans le Grand São Paulo, la politique de l'eau inclut une démarche de maîtrise foncière, avec la protection des lieux de captage de l'urbanisation sauvage : politique initiée au milieu des années 1970, et révisée en 1997 (loi de l'État sur les captages, n° 9.866/97). C'est un des problèmes les plus difficiles à résoudre, car la réglementation et le contrôle de l'urbanisation dans les sous-bassins dépendent de la capacité des municipalités à le faire et de leur bon vouloir (Formiga-Johnsson et Kemper, 2005 ; Campos et Fracalanza, 2010). Actuellement, le programme *Mananciais* (captages) a été redéployé sur un horizon de 18 ans, en trois phases. La première, 2012-2015, a bénéficié d'un financement de 130 millions US\$ de la Bird et d'une contrepartie de 108 millions US\$ du gouvernement pauliste (de São Paulo) pour des actions de reconquête environnementale et des ressources en eau.

Mais cela implique aussi de mettre en place de nouvelles formes de gouvernance multi-niveaux, car le modèle dominant reste fondé sur la délégation des services par les municipalités aux CESB qui, on l'a dit, ont tendance à ne s'occuper que de l'eau sans lien avec l'urbanisme. Certes, en 2006-2007, avec la première présidence de Lula, un nouveau cadre réglementaire a réaffirmé le rôle des municipalités (contractualisation formelle avec les CESB), et défini de nouvelles règles de fonctionnement pour les services. La participation des usagers a été formalisée, et la gestion

de la pluie et des déchets urbains doit désormais être prise en compte avec celle des services de base. C'est cela qu'on appelle *saneamento ambiental* (voir les chapitres 6 et 8).

De plus, la montée en puissance des comités de bassin a créé une articulation de fait entre des secteurs autrefois séparés par le génie sanitaire. Ainsi, un problème d'épuration des eaux usées devient un enjeu de bonne gestion des ressources dans le bassin, tout comme en France avec l'évolution des agences de l'eau. Encore faut-il accepter une définition commune de la notion de ressource en eau dans un bassin : par exemple, les opérateurs de l'usine électrique qui détourne à peu près les deux tiers du Paraíba do Sul dans le Guandu, et la métropole de Rio qui s'y approvisionne en eau, clament que ce détournement est ancien et que donc on doit considérer le Guandu comme un exutoire naturel du Paraíba do Sul. Ce qui veut dire en clair qu'ils ne paieraient pas de redevance de prélèvement... Face à la ferme décision du comité de bassin du Paraíba do Sul (Ceivap) de considérer le transfert comme usage préleveur et donc payeur, une solution provisoire a été trouvée en 2004 : 15 % des ressources financières perçues dans le bassin du Guandu ont été mises à disposition du bassin du Paraíba do Sul en paiement de l'usage de l'eau. Cette solution provisoire, instituée par la loi de l'eau de l'État de Rio de 2004, est encore en vigueur, mais la discussion sur de nouvelles valeurs et critères de redevances est réactivée de temps en temps par le Ceivap : ainsi le pourcentage des ressources du bassin du Guandu transféré au Ceivap est passé récemment de 15 % à 20 %, ce qui représente aujourd'hui près de 7 millions R\$ par an. Il est important de faire ressortir que la redevance du transfert vers le Guandu est extrêmement complexe du point de vue technique, politique et juridique, car celui-ci implique de nombreux usages et usagers distincts, y compris le secteur électrique qui est juridiquement considéré comme usager payeur obligatoire. Dans le bassin du Piracicaba, la solution était bien plus simple car il n'y avait qu'un seul usager (la Sabesp). Et en ce qui concerne le nouveau transfert des eaux du Paraíba do Sul vers le bassin du Piracicaba pour sécuriser la métropole de São Paulo, le Ceivap n'a pas encore fixé la valeur ni les critères de redevances ; le nouveau transfert sera opérationnel au début de l'année 2018.

Quelle peut être l'échelle idéale de la bonne gestion des services ? Il faut voir au cas par cas, mais une nouvelle possibilité s'offre aux municipalités, se regrouper en syndicats (*consórcios intermunicipais*) (Britto et Formiga-Johnsson, 2008 ; voir chapitre 6). De ce point de vue, le *consórcio ABC*^[47] et le comité des bassins PCJ, situés l'un dans la région métropolitaine de São Paulo, l'autre à la limite entre l'État éponyme et celui du Minas Gerais, illustrent à la fois les nouvelles tentatives et leurs limitations dues à la résistance des acteurs traditionnellement puissants en régime fédéral. Les bassins PCJ couvrent 76 communes, un territoire de 15 000 km², peuplé par plus de 5,5 millions d'habitants, et dispose d'un comité créé dès 1993, et qui fonctionne mieux que bien d'autres au Brésil. Mais il souffre d'un niveau de redevances insuffisant pour mener à bien ses actions de reconquête de la qualité du milieu aquatique et d'adaptation au changement climatique (voir chapitre 12).

EAU POTABLE, HYDROÉLECTRICITÉ ET IRRIGATION EN PROVENCE

La seule région française où la situation pourrait ressembler à celle des grandes métropoles brésiliennes est en fait la Provence-Alpes-Côte d'Azur, à cause des concentrations urbaines sur la côte en régime climatique méditerranéen. Ici, les adductions d'eau à distance pour les villes côtières sont plus anciennes que les barrages multifonctions qui, eux, ont été réalisés dans l'optique d'un développement conjoint de l'électricité et de l'irrigation, plus que celui des villes, dans les années 1960. Grâce la mobilisation de l'ensemble du territoire hydrologique de la Durance, des Hautes-Alpes jusqu'à l'étang de Berre à l'ouest de Marseille et vers la région de Nice à l'est, un certain équilibre s'est établi entre ces principaux usages de l'eau. Or, les arrangements complexes entre les usagers ont été remis en cause par de nouveaux acteurs arrivés dans l'arène de la politique de l'eau : le tourisme et la défense de l'environnement.

La soif historique de Marseille

Marseille a de tout temps été un grand port de commerce, mais cette ville a dû se contenter, jusqu'au XIX^e siècle, de ressources locales en eau douce

limitées. La rivalité avec Aix-en-Provence, la capitale régionale toute proche, freinait la décision de faire venir davantage d'eau. La principale ressource disponible à l'échelle régionale est la Durance, un puissant et violent cours d'eau méditerranéen, qui prend sa source à la frontière italienne en amont de Briançon dans les Hautes-Alpes, et se jette dans le Rhône à Avignon après 323 km de course, dans un lit de galets souvent apparents (rivière en tresses). D'abord orientée vers le sud-ouest, donc vers les deux villes, elle est arrêtée par le massif de la Sainte-Victoire chère au peintre Cézanne, et infléchit son cours vers l'ouest nord-ouest jusqu'à Avignon, devenue la Cité des Papes à la fin du Moyen Âge. Ni Marseille, ni même Aix-en-Provence, ne sont proches de cette rivière.

C'est à la Renaissance qu'Adam de Craponne, ingénieur militaire provençal, réussit à matérialiser le rêve de détourner une partie du cours d'eau, à l'aval, pour l'amener directement vers le delta du Rhône, et irriguer près de 1 000 ha de prairies dans la plaine de la Crau (le meilleur foin de France, dit-on) ; au passage le courant permettait de faire fonctionner de nombreux moulins et contribua au développement de l'économie locale. Mais il n'était pas possible à l'époque de prolonger le canal ni vers Aix-en-Provence ni vers Marseille. De toute façon, l'eau de la rivière était « tenue » par les intérêts agricoles riverains, et les rivalités croissantes ne jouaient pas en faveur de la côte.

Vers le milieu du XIX^e siècle, la problématique de l'alimentation en eau des villes, et même encore plus de leur propreté (on veut laver la ville à grande eau pour éliminer ses déchets), se fait pressante : il faut aussi combattre les épidémies de choléra ; inconnues jusqu'en 1831, à Marseille elles se répètent avec les navires venus d'Orient. Cet enjeu dépasse celui de la mobilisation de l'eau pour développer l'agriculture et l'industrie. Comme souvent cependant, ce sont les industriels qui poussent les politiques à faire changer les choses. En l'occurrence, grâce à l'action de sa chambre de commerce, Marseille obtient le droit, par la loi du 4 juillet 1838, de détourner 5 m³/s de la Durance. L'affaire est techniquement compliquée, car le canal doit passer en tunnel sous la montagne. Mais en six ans, l'ingénieur Montricher mène les travaux à bien et l'eau arrive dans la ville en 1849. Il en résulte non seulement une amélioration des conditions d'hygiène, mais toute une transformation du paysage de la banlieue (Tamisier, 2010) : même

les plus modestes rêvent d'avoir un « cabanon » avec un petit jardin pour le dimanche. Enfin, cette eau plus abondante permet d'adopter la technique du « tout-à-l'égout » pour l'assainissement.

Mais le nouveau réseau rencontre divers problèmes : d'abord, le débit de la Durance est très variable, et c'est justement en été, lorsque les besoins sont plus importants, que la dotation de Marseille est difficile à honorer. Il faudra attendre le milieu du ^{xx}^e siècle pour que la régulation de la rivière permette un approvisionnement continu. Ensuite, l'eau de la Durance est chargée en sédiments très fins (ce qui lui donne une couleur parfois laiteuse). Or ces matières en suspension gênent le bon fonctionnement hydraulique des ouvrages. Frantz de Montricher a d'emblée envisagé des dispositifs pour décanter l'eau avant sa distribution, mais les réservoirs se sont retrouvés envasés trop rapidement, jusqu'à ce que l'on crée le bassin de Saint-Christophe à la fin du ^{xix}^e siècle, en amont près de la prise d'eau, ce qui permet de renvoyer les boues de décantation dans la Durance. Enfin, la filtration ne suffit pas à éliminer les bactéries, et l'eau n'est pas toujours potable. Marseille cherche alors une autre source d'eau, et envisage de capter des sources karstiques dans l'arrière-pays. Mais le département du Var arrive à racheter ces sources en 1898, se les réservant pour son développement futur. Finalement, une deuxième dérivation est construite, pour mieux traiter l'eau potable avant distribution, mais aussi pour mailler le réseau, le fiabiliser. L'ancien réseau est conservé pour le lavage des rues, l'arrosage des espaces verts et la lutte contre le feu : situation alors semblable à celle de Paris.

Malheureusement, la Ville, qui gère l'eau en régie, ne consacre pas assez d'argent à la maintenance et aux améliorations. Notamment, le choix de rester sur le mode de distribution « à la jauge » (l'eau coule en continu dans une citerne domestique qui fait tampon avec un service parfois discontinu) conduit à perdre pas mal d'eau ; de ce fait, l'eau amenée depuis le canal de Marseille ne suffit plus. On suspecte par ailleurs que les fontainiers sous-évaluent les consommations, se laissant corrompre par les habitants.

Et la catastrophe arrive lorsqu'on n'a pas assez d'eau pour éteindre un grand incendie en octobre 1938, au moment où se tient dans la ville le congrès du parti radical. Les difficultés et le retard des pompiers résultent

en un lourd bilan de 73 victimes. La mauvaise réputation de la Ville (clientélisme, gangstérisme) fait soupçonner un crime politique, une escroquerie à l'assurance, ou un racket. Bien que le rapport des experts ait conclu à un accident, le maire est démis de ses fonctions et la Ville est mise en tutelle par le préfet. Celui-ci nomme un administrateur, qui organise la fin de la régie directe et la passation d'un marché (de régie intéressée) avec une société privée. Celle qui est retenue étudiait la modernisation du canal de Marseille depuis 1934 : la Société d'études des eaux de Marseille (SEEM) était une filiale à parts égales entre la Générale des eaux et une filiale de la Lyonnaise. Le contrat est signé en 1941, et la société devient la Société des eaux de Marseille (SEM) qui exploite le réseau à partir de 1943. Jusqu'à aujourd'hui cette société a gardé sa position, et le contrat est devenu un affermage en 1960. L'hostilité initiale de la Ville à son égard, liée à son imposition par l'État, a fait place, au fil des décennies, à une collaboration pour se protéger réciproquement contre toutes sortes de rivalités dans le domaine de l'eau. De fait la société privée adopte une approche planifiée pour l'amélioration de la qualité de l'eau et de la fiabilité du réseau, et même pour infléchir la politique d'urbanisation en fonction de la rationalité de son réseau. On retrouve là une logique déjà dévoilée par Donatella Calabi dans son analyse de l'urbanisme des villes du nord de l'Italie à la fin du XIX^e siècle : avant la naissance de l'urbanisme moderne, et tant que la planification urbaine est faible, c'est souvent le développement des réseaux techniques urbains qui sert de moyen de rationalisation de l'espace urbain.

« La logique de développement du réseau détermine celle de développement du territoire en même temps qu'elle l'intègre. À l'époque, gérer l'urbanisation se fait au travers des infrastructures. [...] C'est autour de leurs axes que va s'organiser la politique foncière de la commune. Cette communauté d'intérêts va solidariser la SEM et la Ville dans leur développement sur une histoire longue de 40 ans... » (Maurin, 1997)

Mais cette organisation est perturbée par la problématique régionale de l'eau comme facteur du développement.

Hydroélectricité, irrigation et alimentation en eau des villes : le Canal de Provence

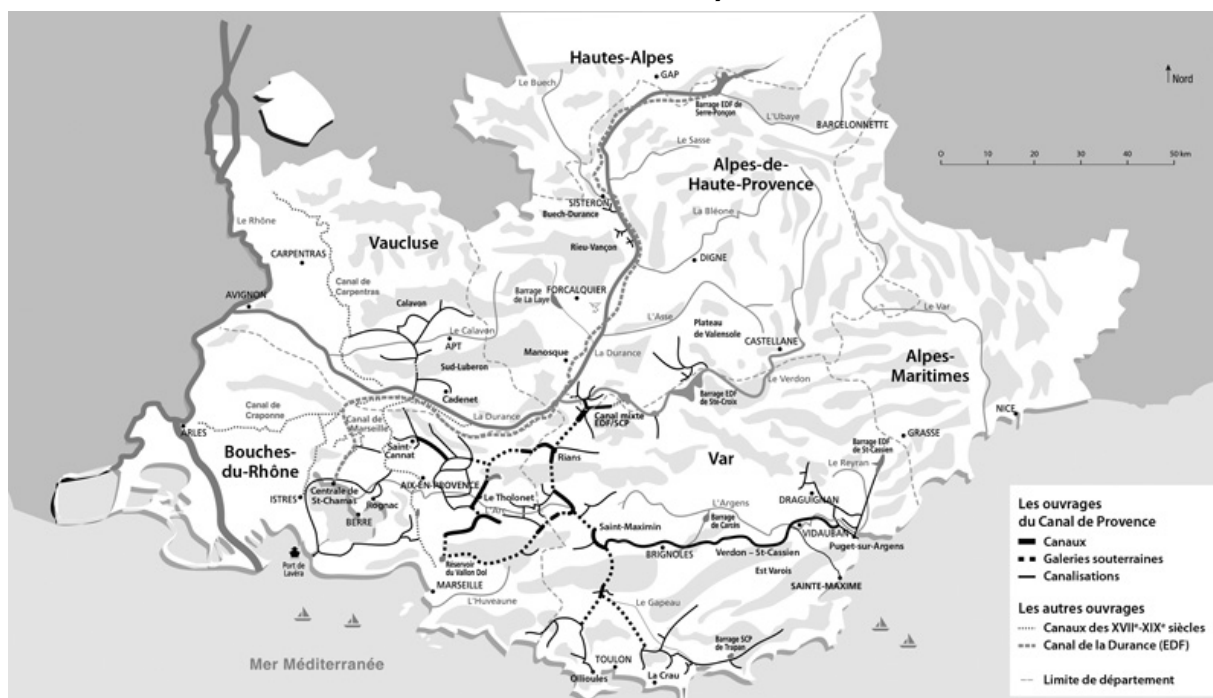
La Provence de l'eau est bouleversée à la fin des années 1950, grâce à la régulation de la Durance, rendue enfin possible par la technique innovante des barrages en terre. Jusque-là l'utilisation de l'eau était de fait quasiment réservée aux irrigants de la basse Durance, qui bénéficiaient de l'antériorité ; on ne pouvait détourner le surplus que quand il y en avait un. La ville d'Aix-en-Provence, capitale historique de la Provence, avait seule sur le Verdon, affluent sud de la Durance, un droit d'eau limité à 2,5 m³/s, obtenu à la suite de la grande épidémie de choléra de 1832[48]. En 1877, le canal du Verdon amène l'eau à Aix et dans les communes environnantes, pour des usages mêlés urbains et ruraux (irrigation). Mais les prélèvements supplémentaires sont bloqués par la rivalité avec le département du Var que le Verdon traverse, et qui multiplie les projets de détournement de l'eau au profit de ses irrigants, mais sans arriver à les réaliser. Une loi de 1923, appelée charte du Verdon, répartit les droits d'eau entre les trois départements concernés (Var, Vaucluse et Bouches-du-Rhône) ainsi que la ville de Marseille ; elle précise que le transfert des eaux hors du bassin du Verdon ne sera possible qu'après la constitution de réserves (de barrages-réservoirs).

Après la deuxième guerre mondiale, un nouvel état d'esprit s'installe, celui de l'aménagement du territoire et de la planification. Le ministère de l'Agriculture crée le Service spécial du bassin de la Durance (1951) au profit des irrigants ; véritable observatoire de la Durance, il reprend en main les ouvrages hydrauliques existants dans une perspective globale et centralisatrice. Électricité de France, la nouvelle compagnie nationale, équipe le pays en barrages hydroélectriques, et retient le site de Serre-Ponçon, en amont sur la Durance : il est exceptionnel, et devient le plus grand barrage-réservoir de France[49]. Mais le terrain implique de faire le barrage en terre armée, et ce n'est qu'en 1955 qu'il sera réalisé. Alors très vite, les trois départements mentionnés plus haut et Marseille s'associent pour former la Société du canal de Provence (SCP) en 1957, dans le but de « concourir au développement économique de la région par l'aménagement hydraulique en vue de l'irrigation et de l'alimentation en eau pour usages domestiques, agricoles et industriels ». En 1963, l'État, actionnaire principal de la Société du canal de Provence bien que non majoritaire, lui confie une mission d'aménagement hydraulique, et la concession du canal pour 75 ans. La Société du canal de Provence et EDF ont ensuite réalisé

plusieurs retenues sur le Verdon, dont le barrage de Sainte-Croix[50] à l'extrémité des gorges du Verdon, en 1973.

La mission de la SCP est de fournir de l'eau pour l'irrigation et pour les usages domestiques et industriels de la côte, et notamment de Marseille. Évidemment, elle se retrouve immédiatement en situation de rivalité avec la Société des eaux de Marseille, et Gaston Defferre, le puissant maire de Marseille dans l'après-guerre, devra arbitrer entre les deux (figure 3.3).

Figure 3.3. Les réseaux hydrauliques de Provence (source : Société du canal de Provence, SCP).



Une hydraulique ancienne, complétée grâce à la domestication de la Durance par les barrages et les centrales EDF, et qui a permis à la Société du canal de Provence (SCP) d'apporter de l'eau aux villes et aux campagnes, de Fos-sur-Mer et Marseille aux limites du Var et des Alpes maritimes.

La Société du canal de Provence, liée structurellement à EDF et au ministère de l'Agriculture par la convention de 1963, correspond bien à cette culture aménagiste de l'après-guerre où on veut mobiliser les ressources en eau pour un développement économique tous azimuts. C'est une culture différente de celle des sociétés fermières de distribution d'eau

potable, habituées à travailler avec les élus locaux et à jouer de l'adaptation réciproque, sans faire trop d'investissements risqués. Mais la SCP, pour faire passer ses projets, a bien dû se confronter aussi aux réalités territoriales. Notamment, elle a mieux réussi que l'autre grande société d'aménagement régional, la Compagnie du Bas-Rhône Languedoc[51], à s'autofinancer, en trouvant de nombreux clients industriels et urbains : ces derniers payent l'eau à son prix, alors que les irrigants doivent être subventionnés.

L'autre grande originalité de la SCP est qu'elle a décidé de fournir l'eau brute sous pression, et de la vendre au volume, grâce à des compteurs d'eau. Plus anciennes, les associations syndicales d'irrigation (ASA) étaient financées au forfait selon les surfaces irriguées par leurs membres. Cela explique aussi la forte opposition initiale entre la SCP et les ASA plus anciennes. Michel Marié a insisté sur le caractère clé de l'expérience de Gardanne. Dans cette zone située au sud d'Aix-en-Provence, siège d'une mine de charbon sur le déclin, on attendait l'eau du Verdon depuis un demi-siècle. Lorsqu'elle arrive enfin, c'est sous pression, par des tuyaux enterrés, et à travers un compteur d'eau. Cela permet de faire passer l'irrigation de la technique gravitaire traditionnelle à celle, moderne, de l'aspersion.

« Les effets de Gardanne ont été innombrables. Sur un plan local d'abord, on n'était pas sûr de la réussite de l'aspersion, bien que les tarifs fussent très bas. Or, du jour au lendemain, les agriculteurs l'adoptent. Autre surprise : on pensait hydraulique strictement rurale, relance de certaines productions alimentaires (betterave, élevage du porc, par exemple), création d'un îlot de verdure aux portes de Marseille, et on assiste à une forte poussée urbaine et au développement dans la campagne de cette sorte de consommation que plus tard, la Société [du canal de Provence] baptisera du nom "d'eaux à usage divers". Le mineur-paysan se transmutait en urbain à la campagne... » (Marié, 1984)

Avec son réseau sous pression, la SCP peut ainsi bénéficier à plein de la lente évolution du paysage rural vers le périurbain : sur le littoral comme dans l'arrière-pays, l'arrivée des touristes, des résidents secondaires et des retraités, permet de convertir des parcelles agricoles en jardins, et le Canal de Provence leur propose un tarif spécial, plus cher que pour les irrigants, mais moins cher que l'eau potable. Par ailleurs, la SCP a réussi à vendre son eau de bonne qualité à de nombreux industriels, en particulier autour de l'étang de Berre. C'est le maire de Marseille, alors en conflit avec la SEM, qui lui a fait préférer la SCP pour alimenter ces clients. On peut comprendre

aisément qu'un grand élu ait pu jouer la carte de « diviser pour régner ». Plus remarquable encore, Gaston Defferre a réussi à faire travailler ensemble la Générale des eaux, la Lyonnaise des eaux, et le Canal de Provence, qui étaient en concurrence permanente.

Mais tout ceci a permis à la SCP de se doter d'une expérience de tarification et de facturation de l'eau, qui en a fait un véritable concurrent des distributeurs d'eau. La rentabilité de ses grands ouvrages a certes été assurée d'abord par les subventions de l'État à 50 %, et par le taux très modique des emprunts contractés à l'époque (0,3 % !), mais elle l'est aussi par la répartition avantageuse de la clientèle : l'usage principal reste l'irrigation, mais il ne représente que 38 % des volumes vendus ; l'industrie représente 34 %, et les services publics d'eau potable 28 %.

L'apparition de nouveaux acteurs déséquilibre le compromis établi

Le terrain provençal est donc le lieu d'expérimentation précoce de ce qu'on appelle aujourd'hui la gouvernance multi-niveaux : d'un côté, on voit un grand projet national, initié par la compagnie d'électricité nationalisée dans un esprit d'aménagement du territoire, se confronter à l'épaisseur du territoire, et finir par accepter de le « ménager » (Marié, 1984). De l'autre, la mise en place progressive des institutions d'agglomération à Marseille finit par donner à la société de distribution d'eau locale un rôle incontournable, et une autonomie même par rapport aux deux grands groupes privés qui la possèdent ; bref, une aura matérialisée par l'attribution de la présidence du Conseil mondial de l'eau à son PDG, Loïc Fauchon en 2005. Mais l'équilibre des forces allait être perturbé aux deux extrémités de la « chaîne Durance ». Ce terme désigne la cascade d'usines hydroélectriques qu'EDF a installées du barrage de Serre-Ponçon (et même en amont depuis Briançon) jusqu'à l'étang de Berre, sur un canal usinier qui prend l'essentiel de l'eau de la rivière, mais qui cesse de la longer à Mallemort pour plonger au sud vers l'étang de Berre, où il se déverse dans la commune de Saint-Chamas.

Le premier perturbateur de l'équilibre est le tourisme, qui s'est inévitablement développé autour de la retenue de Serre-Ponçon. Avec un

climat ensoleillé, chaud mais frais la nuit, le site est idéal et, finalement, le tourisme d'été représente la moitié du chiffre d'affaires du département des Hautes-Alpes où se trouve le lac. On comprend que les communes riveraines refusent que l'exploitation électrique et l'irrigation ne vident le réservoir pendant cette saison. Par chance, le remplissage est en général au maximum fin juin, à cause de la fonte des neiges. Mais, lors de sécheresses aggravées comme en 2001-2002, le recul de la rive est trop important au mois d'août. Par conséquent, en 1997, trois communautés de communes et une commune isolée ont rejoint le conseil général dans un syndicat mixte d'aménagement, le Smadesep, qui constitue un interlocuteur unique vis-à-vis d'EDF et des usagers aval. Au début du xxe siècle, la région connaît une série d'années sèches. La tension sur la ressource en eau conduit les acteurs à se concerter afin de trouver des solutions pérennes. Ainsi, dès 2002, EDF et les irrigants de la basse Durance définissent collectivement les modalités de gestion en cas de crise. En juin 2008, EDF et le Smadesep signent une convention qui garantit, dans la mesure du possible, une cote minimale de la retenue de Serre-Ponçon l'été. Ces épisodes conduisent à faire peser de plus en plus de contraintes sur le turbinage hydroélectrique.

Or, à l'autre bout de la chaîne, les écologistes sont aussi entrés en action contre EDF. L'eau de la Durance, on l'a vu, est très chargée en sédiments, si bien que le rejet dans l'étang de Berre provoque une double modification, dommageable à la biodiversité : l'eau de l'étang est moins salée, et elle est chargée de boues. Les écologistes et les maires des communes riveraines ont fini par constituer un « groupement d'intérêt public » le Gipreb, et à porter l'affaire jusqu'à la Cour de justice de la Communauté européenne : celle-ci a condamné l'État et EDF à faire cesser ce dommage en 2004. En réponse, on a limité le turbinage pour réduire de moitié les rejets dans l'étang, et aussi pour les « lisser » dans le temps. Mais cela ne satisfait pas le maire qui préside le Gipreb, devenu entre-temps un syndicat mixte, formé entre les communes riveraines, la chambre d'agriculture, la chambre de commerce de l'agglomération marseillaise, et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Pour ne pas fermer complètement la centrale de Saint-Chamas, une solution serait de renvoyer l'eau douce dans le Rhône à l'ouest par un nouveau canal, mais c'est un projet à plus d'un milliard et demi d'euros. D'autres imaginent de canaliser le rejet de la centrale jusqu'à la mer en court-circuitant l'étang de Berre. Bien que progressive, la

requalification de l'étang, de ses capacités halieutiques et de son paysage, ainsi que le déclin de l'industrie lourde qui le borde, modifient l'équilibre des forces en faveur de l'environnement. En attendant, là encore, la capacité de production hydroélectrique de pointe est menacée, ce qui peut aggraver la situation de l'électricité dans la région, surtout dans la perspective d'un possible changement climatique.

En tout état de cause, EDF essaie de s'adapter à la nouvelle donne territoriale décentralisatrice, matérialisée dans le Plan Durance multi-usages (Santoni, 2014)^[52], et portée par des acteurs comme le parc naturel régional du Verdon, et le syndicat mixte d'aménagement de la vallée de la Durance (SMAVD).

Mais ce n'est pas tout. Car l'est du département du Var n'était pas desservi par le canal de Provence. Plus à l'est encore, les Alpes-Maritimes manquent d'eau en été, étant donné l'afflux de touristes. C'est toute la Côte d'Azur qui est concernée. Or, cette région est enclavée du point de vue électrique, par manque de lignes à haute tension soit vers le Rhône, soit vers l'Italie. Elle est traditionnellement dépendante de l'hydroélectricité, en l'occurrence de celle fournie par le barrage EDF de Saint-Cassien, réalisé en 1965. Or, ce barrage contient des réserves pour l'alimentation en eau estivale, qui sont de plus en plus sollicitées. EDF craint de ne plus avoir assez d'eau en cas de sécheresse à l'automne pour fournir l'électricité. Récemment, la SCP a changé de tutelle, l'État s'étant retiré au profit de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Celle-ci s'est associée aux deux départements concernés pour promouvoir le projet de transfert de l'eau du Verdon jusqu'à Saint-Cassien, en desservant au passage des syndicats d'eau du littoral pour leur éviter de surexploiter les ressources souterraines. Ce projet a été estimé à 100 millions d'euros pour fournir 1,3 m³/s, ce qui revient très cher, alors que les capacités réelles des ressources locales ne sont pas bien évaluées. Les partisans du projet ont sollicité l'agence de l'eau^[53] pour le financer en contrepartie d'un programme d'économies d'eau et d'investissements sur la qualité de l'eau. Le projet a été finalement réalisé mais, pour ses détracteurs, il aurait fallu envisager des solutions alternatives : par exemple, on aurait pu imaginer satisfaire la demande de pointe en eau par une usine de dessalement de l'eau de mer, comme à Barcelone ; et la pointe de demande électrique par une centrale à gaz. Mais rien de tel n'a été étudié.

Certes, placer ce genre d'usine sur la Côte d'Azur n'est pas évident compte tenu de la valeur du foncier. En tout état de cause, on voit bien que la logique de gestion de l'eau en Provence, comme au Brésil, reste marquée par les solutions de génie civil et d'offre en eau, d'une manière qui n'est pas favorable au débit de l'eau en basse Durance, et donc à la durabilité environnementale. On entend peu parler de la gestion de la demande en eau, au sens de sa limitation : cela pourrait entraîner une remise en cause d'une croissance économique fondée en partie sur le tourisme littoral. Cela dit, les élus de la Provence ont lancé une grande opération de participation du public dans des assises de l'eau de la région, autour du projet Source (schéma d'orientations pour une utilisation raisonnée et solidaire de la ressource en eau) afin de définir une nouvelle politique partenariale de la ressource en eau entre tous les acteurs. De vifs débats semblent avoir eu lieu. Il en résultera peut-être, qui sait, une inflexion de la gestion quantitative de l'eau.

Parallèlement à la montée en puissance de la Région, l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, membre de la coalition environnementaliste prônant une gestion par la demande, s'organise pour peser dans les décisions. Sa stratégie consiste à rallier les collectivités locales de l'amont à sa cause en promouvant la mise en place d'organismes de gestion intégrée de la ressource en eau. Elle est, en partie, à l'origine de l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) sur le Verdon en collaboration avec les élus du parc naturel régional du Verdon. Elle a, également, soutenu la candidature du syndicat mixte d'aménagement de la vallée de la Durance (SMAVD) au statut d'établissement public territorial de bassin (EPTB)^[54]. S'il a été créé à l'origine (en 1976) en vue de réguler les extractions de granulats dans le lit de la rivière et de lutter contre les inondations, avec ce nouveau statut, le SMAVD obtient la légitimité nécessaire pour mettre en place une gestion équilibrée des ressources en eau à l'échelle du bassin versant. L'agence y voit ainsi le moyen de promouvoir un Sage sur l'ensemble du bassin de la Durance. Dans le cas de la liaison hydraulique Verdon - Saint-Cassien, elle a réussi à imposer la signature d'un accord-cadre avec les collectivités locales de l'aval visant à substituer l'eau transportée par la SCP aux prélèvements dans les ressources locales. Certes, le choix de prolonger le réseau régional légitime la culture aménagiste des ressources en eau, mais l'agence peut jouer sur les

financements qu'elle peut apporter aux collectivités locales et sur les critères d'éligibilité de ces financements. Dans le contexte actuel de crise, activant la réforme des collectivités territoriales, la ressource financière se révèle être un levier puissant.

Cette relation de complémentarité et de concurrence entre l'agence, établissement public sous tutelle du ministère de l'Environnement, et la Région, illustre l'enjeu politique de la maîtrise des ressources en eau. Les débats révèlent également l'affrontement de deux visions de la ressource en eau, l'une considérant la ressource en eau comme un milieu naturel à préserver tandis que l'autre continue à l'envisager comme un moyen au service d'un développement économique plus classique.

ASSAINISSEMENT, EAU POTABLE ET RESSOURCES EN ÎLE-DE-FRANCE

L'autre région urbaine française où se pose aussi un problème d'articulation entre services et ressources est évidemment l'agglomération parisienne : avec près de 12 millions d'habitants, elle est bien trop grande par rapport à son fleuve, la Seine. Dans sa différence avec les deux cas présentés jusqu'ici, celui-ci est intéressant par la dimension cruciale qu'y joue le génie sanitaire, et par les degrés de liberté qu'il a procuré aux services d'eau et d'assainissement (par rapport au cas brésilien), mais aussi par ses limites actuelles : malgré une station d'épuration moderne, et la plus grande d'Europe, la capitale rejette trop de pollution insuffisamment traitée, et elle n'arrive pas à respecter les critères fixés par la directive eaux résiduaires urbaines de l'Union européenne (Deru, CE 271/91). La France a été condamnée pour son retard d'application, et notamment à cause de Paris. Cela conduit à réaliser des travaux gigantesques, tout en remettant en cause les choix historiques faits par les concepteurs du réseau d'eau et d'assainissement de Paris, en particulier Eugène Belgrand, dont on a célébré le bicentenaire de la naissance en 2012.

Le parti pris « linéaire » d'Hausmann et de Belgrand

En 1853, au moment où le célèbre préfet arrive doté de pouvoirs étendus sur le département de la Seine, la bactériologie n'est pas encore inventée, et

les théories médicales en vigueur soutiennent l'idée de la circulation de l'air et de l'eau contre la stagnation, cause de « miasmes ». Cette métaphore de la circulation s'étend à toute la vie, car elle est au principe du développement du capitalisme : tout doit circuler, l'argent, les marchandises, les hommes... C'est pourquoi l'époque est celle de l'invention des réseaux de toute sorte.

En ce qui concerne l'eau, le débat technique oppose deux solutions qui sont pourtant souvent combinées sur le terrain : prendre l'eau près des villes et la traiter (la décanter, puis la filtrer), ou aller la chercher plus loin dans une nature non encore souillée par le développement industriel. Peu confiants dans la filtration pratiquée empiriquement dans certaines villes anglaises, Haussmann et Belgrand choisissent de desservir les domiciles parisiens avec de l'eau de source captée jusqu'à une centaine de kilomètres de la ville ; projet qui mettra une cinquantaine d'années à être réalisé. Mais ils n'abandonnent pas l'objectif préexistant consistant à laver la ville à grande eau, avec de l'eau de surface prise en Seine ou dans le canal de navigation de l'Ourcq. C'est d'ailleurs l'origine de cette particularité parisienne d'avoir deux réseaux, d'eau potable et d'eau non potable. L'idée est de chasser les déchets solides, le crottin de cheval notamment, et les boues liées à la pluie, par un réseau souterrain d'égouts. Et, non seulement on reprend l'idée londonienne d'évacuer tous les déchets, y compris domestiques, par le même réseau, mais on décide que ce réseau souterrain sera dimensionné pour être visité régulièrement par un personnel spécialisé, les égoutiers, du moins par temps sec. Les calculs permettent aussi de dimensionner ces grands tuyaux pour faire passer la pluie, avec des déversoirs en Seine partout où c'est possible. Mais la taille des conduites ovoïdes permet d'y attacher les autres réseaux : eau potable et non potable, électricité, gaz, etc. Quant au réseau d'eau non potable, il sert non seulement à approvisionner les lacs des bois de Boulogne et de Vincennes, mais aussi à nettoyer les rues, et à organiser un système de chasse d'eau dans les égouts pour évacuer les boues malgré la faible pente.

C'est ainsi qu'on a pu parler de « modèle Belgrand », à propos d'un choix qui recourt en priorité à la gravitation pour faire marcher les réseaux : on prend l'eau en amont de la ville, ou en tout cas à une altitude supérieure, et on la fait couler grâce à des aqueducs, des ponts et des siphons ; on la

rejette une fois usée en aval ou plus bas. C'est un modèle fondé sur le génie civil. Mais en fait ce modèle s'est vite heurté au problème que pose la croissance urbaine très rapide de l'époque : on craint assez vite de ne plus trouver de sources disponibles sauf à des distances considérables et à des coûts exorbitants ; et il faut repousser le point de rejet toujours plus en aval, pour éviter les désagréments causés aux banlieusards vivant à l'aval ! Ainsi, le premier point de rejet choisi est à Clichy-la-Garenne, dans la Seine au premier méandre après Paris ; peu après il a fallu le repousser à Colombes, un méandre plus loin ; ce qui a permis d'adopter la technique des champs d'épandage des boues (à Gennevilliers). Et finalement, on décide de sauter encore un méandre et on choisit le site d'Achères, qui est devenu plus tard la plus grande station d'épuration d'Europe, avec des champs d'épandage encore plus éloignés.

Traiter l'eau pour raccourcir les distances

Mais l'invention de la bactériologie par Ebert, Pasteur et Koch, et la naissance de cette branche du génie chimique qu'est le génie sanitaire, ont permis de renoncer en partie au coûteux choix linéaire : on pouvait désormais avoir plus confiance dans la filtration sur sable, une fois complétée par diverses techniques de désinfection (charbon actif, ozone, chlore, ultra-violets). Et, à l'aval de Paris, il a fallu se résoudre à épurer les eaux usées : d'ailleurs, de même que l'usine d'eau potable permet d'accélérer le travail de purification de la nature, la station d'épuration réduit le temps et l'espace nécessaires pour stabiliser la pollution rejetée dans la rivière en aval. Ainsi, le génie sanitaire permet-il de résoudre durablement la question de la santé publique et, ensuite, de la qualité de la ressource, dans la grande ville dense.

Et, dès 1902, tout en discutant d'un projet d'adduction d'eau depuis le lac Léman, Paris se dote d'une usine de filtration lente à Ivry, juste en amont de la capitale ; cette usine sera redoublée d'une autre, plus en amont à Orly, et d'une troisième usine sur la Marne à Joinville. Si bien qu'aujourd'hui la moitié seulement de l'eau des Parisiens provient des sources captées par Belgrand. À l'extérieur de Paris, la banlieue prend presque toute son eau dans la Seine et ses affluents, là où résident la population et l'industrie : les usines d'eau potable se sont multipliées.

Mais la dépendance par rapport au débit des rivières pose un nouveau problème, car la Seine peut connaître un débit d'étiage très faible, jusqu'à 50 m³/s dans Paris[55] ! Lors de la grande sécheresse de 1976, la Seine ne coulait plus, l'écluse de Suresnes était fermée à la navigation, et cela faisait comme un lac dans la traversée de Paris. En réalité, cette situation avait été prévue de longue date, et un grand programme de barrages-réservoirs en amont sur la Seine, la Marne et l'Aube était en cours de réalisation. Il avait été mis à l'agenda dans l'émotion provoquée par une nouvelle crue en hiver 1953, qui faisait craindre le retour de celle, historique, de 1910 : ainsi l'atténuation de l'inondation dans l'urgence venait légitimer un projet de soutien d'étiage, plus important économiquement.

La problématique de la pénurie estivale l'emportait d'autant plus sur celle des inondations, que l'agence de l'eau n'est pas compétente sur ce second thème d'action publique, qui restait à l'époque dans les mains de l'État. Or précisément, la création des agences de l'eau correspondait au retrait de l'État providence et de ses subventions. Il a donc fallu faire financer les deux derniers grands barrages par les usagers ; et au passage il a fallu batailler pour faire accepter à EDF de contribuer aussi, parce que le refroidissement de la centrale nucléaire de Nogent-sur-Seine rendait lui aussi nécessaire l'intervention financière de l'agence.

Or, une fois les trois grands barrages réalisés, on atteignait une capacité de stockage de 800 millions de m³. Certains voulaient accroître encore la marge de sécurité en construisant une retenue supplémentaire ; et, notamment, la ville de Paris était insatisfaite d'avoir payé le plus pour les barrages[56] alors que l'eau n'arrivait pas forcément suffisamment jusqu'à elle ! Les services du maire Jacques Chirac envisageaient une quatrième retenue avec un tuyau pour court-circuiter les prélèvements éventuels entre elle et Paris. Mais on s'est vite aperçu que personne ne voulait payer, et que la politique de lutte contre la pollution industrielle et urbaine avait porté ses fruits : les rivières s'amélioraient en qualité, et donc la dilution des effluents en été n'était pas si nécessaire ; les grands groupes de l'eau s'étaient de toute façon dotés de systèmes d'alerte en temps réel au cas où une pollution descendrait vers les usines d'eau potable, permettant de la laisser passer. Et puis, à partir des années 1990, la demande d'eau potable, et plus largement celle des services publics s'est mise à baisser, réduisant l'ampleur de la

problématique quantitative. Les travaux de génie civil allaient laisser la place à une autre problématique.

La gestion de la pluie et la re-territorialisation de l'assainissement

Dans un pays centralisé comme la France, le poids du corps des ingénieurs d'État est important. Or le corps des Ponts et Chaussées, après des années de discussion et d'échanges internationaux, s'est rangé en faveur de l'assainissement séparatif, si bien que, aujourd'hui, la France est sans doute le pays d'Europe qui a le plus fort taux d'égouts séparatifs. Cela peut se comprendre, par rapport aux pays plus au nord, car la pluviométrie est en fait plus violente. Pour éviter d'avoir à surdimensionner des stations d'épuration, évacuer la pluie séparément semblait évident.

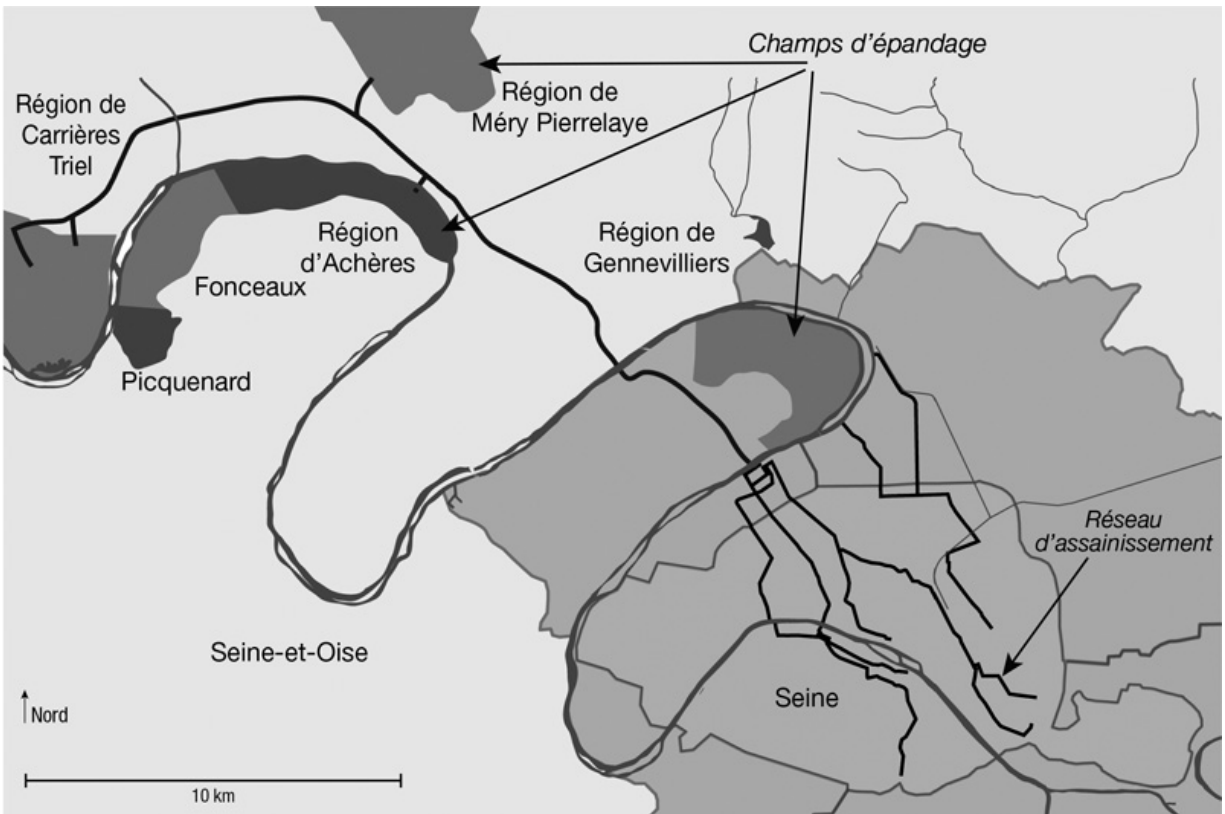
Or, lorsqu'on a mis en œuvre l'aménagement de grandes villes nouvelles en banlieue parisienne, les calculs traditionnels donnaient des dimensions de tuyaux énormes et infinançables (Chatzis, 2000). Dans le contexte de la décentralisation, des ingénieurs innovants ont alors eu l'idée de retenir la pluie avant qu'elle n'entre dans les réseaux, voire de la réinfiltrer au maximum dans la terre. C'est ainsi qu'on est rentré dans la logique dite de l'eau dans la ville : faire de l'eau un élément du paysage urbain. À la logique de circulation de l'eau chère au baron Haussmann, a succédé une logique de stagnation et, même, dans certains cas, de recyclage de l'eau de pluie. Ces nouvelles approches ont permis de vérifier que l'eau de pluie qui ruisselle est polluée aussi, et donc qu'on doit absolument réduire les déversements en rivière lors d'orages pour pouvoir respecter la directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines (Deru, CE 271/91).

Cette problématique nouvelle de l'eau dans la ville a été portée en France par plusieurs grandes villes, comme Bordeaux, Marseille et Lyon, mais aussi par les départements de la petite couronne en banlieue parisienne, où on a mis au point des méthodes de gestion de la pluie et du ruissellement en temps réel dans le territoire urbain, au lieu d'extérioriser les problèmes.

Un autre changement, peut-être le plus important, se produit à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération parisienne. En effet, elle dispose d'un

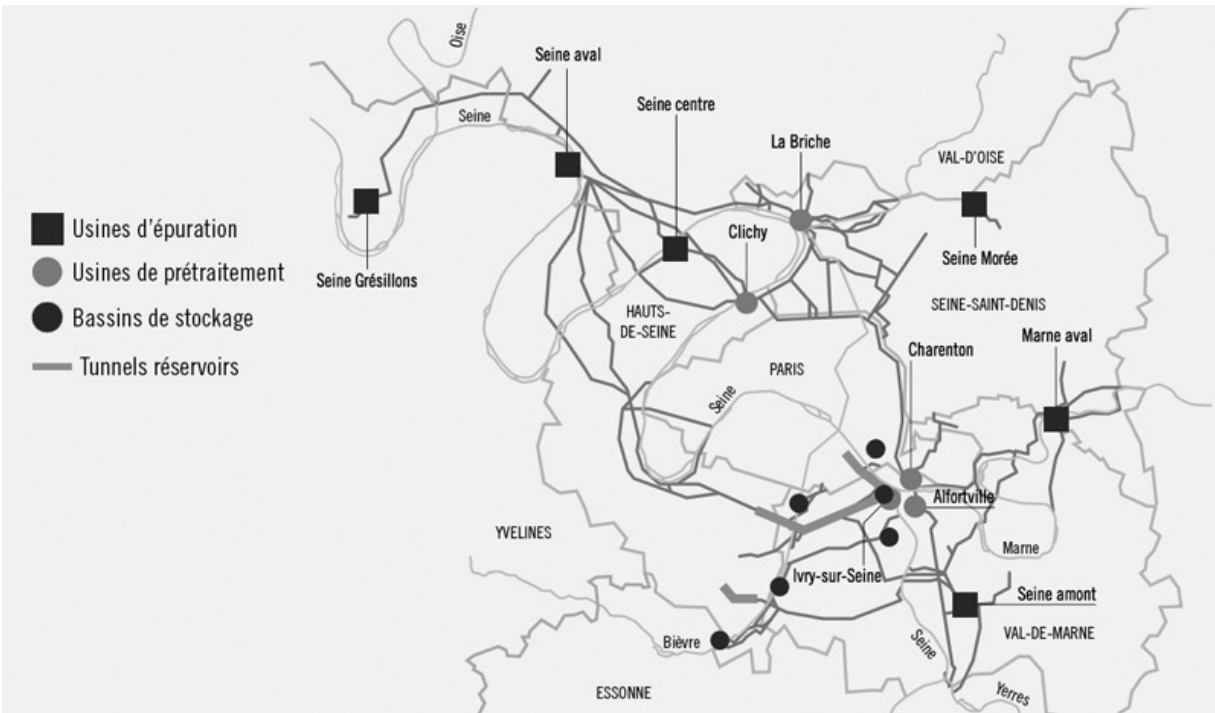
organisme unique pour épurer toutes les eaux usées, le syndicat interdépartemental d'assainissement de l'agglomération parisienne (Siaap). Sa création remonte à l'époque où toutes les eaux du grand réseau unitaire de Paris et de la proche banlieue aboutissaient à Achères, la plus grande usine d'épuration d'Europe. Or, depuis le début, il fait face à un problème insurmontable : la station d'Achères, malgré sa taille et sa performance, n'arrive plus à traiter suffisamment les eaux usées pour ne pas renvoyer essentiellement de l'ammonium dans la Seine... Et on ne peut plus agrandir l'ouvrage, à cause de l'hostilité des riverains qui voudraient au contraire qu'il ferme... Lorsqu'il est devenu évident que la France serait condamnée pour manquement à la directive européenne sur les eaux usées urbaines, on a pris une décision remettant en cause complètement le schéma linéaire de Belgrand : on a construit une station d'épuration très moderne en amont de Paris, à Valenton ! Cette station reçoit 500 000 m³/jour d'eaux usées venant de tout le sud de l'agglomération, et une autre station située sur la Marne, aussi en amont de la confluence avec la Seine, peut traiter 200 000 m³/jour, ce qui permet de réduire d'autant le flux arrivant à Achères. Ainsi, cette dernière est transformée pour une meilleure intégration au paysage et une épuration affinée. Par ailleurs, de grands tunnels de stockage des pluies d'orage ont été réalisés le long de la Seine. Ces travaux gigantesques indiquent à la fois l'importance prise par le génie de l'environnement dans les services d'eau et d'assainissement, et le poids que conserve la technologie lourde dans sa mise en œuvre, dans une situation de forte densité urbaine où l'on manque de place (figures 3.4 et 3.5).

Figure 3.4. Le réseau d'assainissement du département de la Seine et les champs d'épandage en 1910 (source : syndicat interdépartemental d'assainissement de l'agglomération parisienne, Siaap).



Le schéma linéaire se prolonge de plus en plus vers l'aval. (en gris moyen, le département de la Seine avant 1963).

Figure 3.5. Le système actuel d'épuration des eaux de l'agglomération parisienne (source : syndicat interdépartemental d'assainissement de l'agglomération parisienne, Siaap).



La complexification du traitement, nécessaire par temps de pluie, et la remise en cause du « tout à l'aval » du début du xx^e siècle. Localisation des stations : Seine aval à Achères, Seine centre à Colombes, Marne aval à Noisy-le-grand, Seine amont à Valenton.

La gouvernance de l'assainissement a abouti à une gouvernance multi-niveaux du fait de la réforme régionale de 1963. Les responsabilités ont été réparties entre les trois niveaux de gestion : collecte des eaux usées communales, gestion de l'eau de pluie départementale, épuration des eaux usées interdépartementale ; cela permet de conserver un lien avec la politique d'aménagement des sols.

Or il n'existe rien de tel pour l'eau potable : on a compté jusqu'à quinze usines d'eau plus les aqueducs « Belgrand » pour le même territoire, qui ne couvre même pas toute la région Île-de-France. Les plus récentes lois de réorganisation territoriale du pays, discutées au chapitre 5, croisent la problématique émergente des changements globaux. En l'occurrence le changement climatique et sa perspective de sécheresse aggravée, mais aussi la baisse des consommations d'eau, et la montée en puissance des partisans d'une gestion des services réduisant le rôle des grandes entreprises privées, conduiront peut-être à une remise en cause du schéma actuel assez éclaté,

au profit, là aussi, d'une gouvernance multi-niveaux avec production de l'eau à l'échelle de la métropole voire de la région (Barraqué, 2012).

CONCLUSION

En Europe, les services publics d'eau et d'assainissement ont été gérés de façon de plus en plus séparée des questions de ressources en eau, notamment grâce à l'innovation constituée par les usines de traitement, de l'eau potable d'un côté, des eaux usées de l'autre. La technologie permettait de s'affranchir des contraintes territoriales. Aujourd'hui, on convient que ces solutions sont très coûteuses, et on cherche à recombinaison le recours à la technologie avec en préalable une quête de solutions de type territorial pour améliorer la durabilité des services. Par ailleurs, le doublement des réseaux techniques avec des réseaux de transmission de l'information en temps réel améliore la flexibilité de gestion, et permet même parfois de faire participer le public de façon quotidienne, par exemple dans la gestion des crises ou des phénomènes de pointe. Les connaissances fines de la demande de services sont devenues cruciales pour la bonne gestion.

En outre, les progrès des technologies autonomes (notamment ce qu'on appelle le géo-assainissement^[57]) ont facilité la prise de conscience des limites des réseaux urbains, du point de vue coût-efficacité, en zone rurale, et même en périphérie des villes. On peut donc remplacer les systèmes centralisés par l'assainissement autonome et, du coup, la nouvelle question qui se pose est de savoir comment on peut changer de technologie, renoncer au « tout-réseau », sans pour autant sortir de la notion de service public. En France par exemple, on a créé le service public de l'assainissement non collectif (Spanc), pour mieux gérer des objets privés dans des terrains privés. Il y a 5 millions de fosses septiques, car la France est un pays à faible densité de population, surtout une fois enlevée la métropole parisienne. Il y a aussi 17 000 stations d'épuration des eaux usées, 250 000 km de réseaux d'égout, plus 80 000 km de réseaux séparés pour la pluie. Mais il y a plus de 900 000 km de réseaux d'eau potable, et on peut se demander si on pourra entretenir une infrastructure aussi importante, maintenant que les subventions qui ont permis de les réaliser (notamment la solidarité financière urbain-rural) ont disparu. La problématique n'est plus trop à l'extension indéfinie de l'offre de services en réseaux. Et l'enjeu

d'aujourd'hui est de gérer la baisse des demandes en eau, et la redéfinition de la frontière entre ce qui doit rester réseau public, et ce qui devrait devenir des services publics sans réseau. Le tout pour une relation plus durable à la ressource en eau.

Au Brésil, comme dans certains pays européens (méditerranéens), la centralisation historique et le soutien de gouvernements autoritaires aux grands projets hydrauliques fortement subventionnés ont peut-être aussi conduit à une moindre séparation, dans l'esprit de la population, entre la gestion de l'eau comme ressource et celle des services publics. Il en résulte une crise liée à la contamination et à la pénurie de ressources, ce qui est paradoxal dans un pays tropical où la pluie est abondante. On peut certes retracer les origines de la crise actuelle dans le poids de l'acteur hydroélectrique sur la scène de l'action publique, ainsi que dans une modernisation et une intensification de l'agriculture latifondiaire qui a chassé toute une population de « sans-terre » vers les grandes villes, et surtout vers São Paulo et Rio de Janeiro. Dans ces conditions, les services publics sous-financés sont incapables de suivre la poussée démographique et de rattraper les installations illégales. Et leur relativement mauvaise qualité ne donne pas confiance aux habitants, ce qui à son tour renforce la difficulté à recouvrer les coûts des services. Pire, lorsque des subventions arrivent dans le cadre des « objectifs du millénaire »^[58], elles tendent à être détournées vers la réalisation de grands ouvrages visibles, et surtout faciles à amortir, alors que l'extension des services aux quartiers pauvres est remplie d'incertitudes.

Aujourd'hui, les couches moyennes brésiliennes veulent une modernisation de leurs services publics et acceptent d'en payer le prix. Or, elles n'arrivent pas facilement à mettre cet objectif sur l'agenda public. D'une part les couches les plus aisées, comme souvent dans les pays émergents, sont suffisamment riches pour s'offrir des services privés à l'échelle de leur quartier, voire de leur domicile (on pense notamment au succès de la technique de l'osmose inverse, si on dispose d'un générateur électrique). Celles-là ne sont pas prêtes à payer plus cher pour l'universalisation du service. À l'autre bout de l'échelle sociale, les plus démunis n'ont souvent pas d'endroit où s'installer, sauf dans les zones inondables, ou pire dans les zones de captage des ressources, puisqu'ils n'ont pas droit au service car

vivant dans l'illégalité. Cela se termine par des branchements pirates qui empêchent la rationalisation des services ; et, aussi, par la pollution des ressources en eau (réservoirs de Billings et de Guarapiranga près de São Paulo, zone industrielle le long du Guandu, *mananciais* (captages) de Curitiba...).

L'histoire récente de l'Europe est pleine d'enseignements, car certains pays connaissent la même transition : le Portugal et l'Espagne ont subi des gouvernements autoritaires jusqu'en 1974 et 1975 et, au moment du retour à la démocratie, ils avaient des services publics de mauvaise qualité, un assainissement en retard, et une épuration des eaux usées inexistante[59]. Ils avaient réalisé de grands projets hydrauliques, avec l'aide américaine d'ailleurs, pour un développement basé sur l'hydroélectricité et l'irrigation (Pato, 2008). L'entrée dans l'Union européenne a favorisé d'une part une décentralisation des services, et d'autre part une nouvelle forme de coopération entre les niveaux de gouvernement centraux, régionaux et locaux, permettant de bien mieux orienter l'aide fournie par les fonds de cohésion européens vers les services publics urbains. Au Brésil, en comparaison, il semble que les relations entre les diverses institutions publiques se fassent encore trop sur le mode de la confrontation, et pas assez de la coopération. C'est aussi pourquoi on peut placer des espoirs sur la montée en puissance des comités d'usagers des ressources au niveau des bassins versants, et d'une gestion intermunicipale des services avec l'implication de la société civile (voir les chapitres 6 et 8, consacrés aux *consórcios* d'une part, au contrôle social de l'autre).

Notre analyse conduit à écrire que, en définitive, l'enjeu politique de la centralisation et de la décentralisation est aussi important que le débat public-privé. On voit bien la montée en puissance d'un niveau supralocal de gestion des services en Europe, organisé de façon volontaire, en même temps qu'une régionalisation des politiques de ressources auparavant conduites par les États : régionalisation anglaise par bassins ; départementalisation des services et quelques autorités de bassin en Italie ; concentration historique des services d'eau et des communautés de drainage (*Wateringues*) aux Pays-Bas et en Belgique ; décentralisation partielle de la politique de l'eau aux régions autonomes espagnoles ; institutionnalisation de la coopération entre État central et municipalités au Portugal ; etc.

Autant d'expériences dont le Brésil pourrait tirer des enseignements pour mettre au point sa propre nouvelle gouvernance de l'eau.

En tout cas, il faut à la fois analyser séparément la durabilité des services et celle de la gestion des ressources, mais aussi comprendre leurs interactions. Or, le débat public-privé mondial, qui a été initié dans les pays émergents, notamment latino-américains, a de fait tendance à amalgamer les deux questions, pour promouvoir soit la privatisation et les marchés de l'eau, qui l'eau comme bien public mondial ou or bleu. Ce débat obscurcit le fait que les choix techniques sont inscrits historiquement dans des contextes institutionnels qu'ils légitiment mais qui les enferment : grande hydraulique et État, services publics en réseau et municipalités urbaines, technologies autonomes (*decentralized*) et communautés de voisinage...

En passant en revue cette histoire des politiques de l'eau à travers le filtre des connaissances des ingénieurs, nous avons vu l'importance prise successivement par le génie civil, le génie sanitaire, et le génie de l'environnement. Cela ne veut pas dire qu'ils se sont remplacés successivement, et qu'aujourd'hui on ne plus faire aucun barrage ni aucune station d'épuration : en fait chacun des trois paradigmes a élargi la palette des technologies disponibles et en même temps rendu possible une complexification de la gouvernance de l'eau. On voit bien par ailleurs le besoin croissant, le caractère même indispensable des sciences de l'homme et de la société dans le bagage des ingénieurs et des gestionnaires de l'eau. Les disciplines correspondantes font pleinement partie du génie de l'environnement, ne serait-ce que parce que les acteurs de l'eau ont clairement besoin d'une culture socio-économique, historique et institutionnelle de leur action. C'est en fait l'enjeu fondamental de la gestion intégrée et participative.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Barraqué B., Britto A.L., 2006. Urban water services: a sustainability issue at both ends? *Annual International Conference of Royal Geographical Society*. London, England, 30 August 2006-1 September 2006.

Barraqué B., 2012. Return of Drinking Water Supply in Paris to public control. *Water Policy*, 2012(4), p. 903-914, IWA Publishing.

Braga J.C., Medici A.C., Arretche M., 1995. Novos Horizontes para a Regulação do Sistema de Saneamento no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 29, p. 115-148.

Britto A.L., 2001. A regulação dos serviços de saneamento no Brasil: perspectiva histórica, contexto atual e novas exigências de uma regulação pública. *Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR*, Rio de Janeiro, Brazil, 28 May-1 June 2001, p. 1080-1093.

Britto A.L., Formiga-Johnsson R.M., 2008. Gouvernance de l'eau dans les métropoles brésiliennes : une nouvelle perspective pour la coopération inter-institutionnelle. Programme interdisciplinaire de développement urbain durable, actes du Colloque *Nord-Sud : regards croisés sur le développement urbain durable*, Paris, 23-25 janvier 2008.

Britto A.L., Formiga-Johnsson R.M., Carneiro P.R.F., 2016. Water supply and hydrosocial scarcity in the Rio de Janeiro Metropolitan Area. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, XIX, 1, p. 185-208.

Campos J.D., 2008. *As Transparências Hídricas: Estudos e Experiências Brasileiras e Internacionais*. Rio de Janeiro. Armazém Digital.

Campos V.N. de O., Fracalanza A.P., 2010. Governança das águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso. *Ambiente e Sociedade*, Campinas, 13, p. 365-382.

Chatzis K., 2000. *La pluie, le métro et l'ingénieur*. L'Harmattan, coll. Villes et Entreprises.

Conseil d'administration Rhône-Méditerranée-Corse, 2009. Séance du 29 octobre 2009, Projet Verdon-St-Cassien-Le Muy-St-Maxime : le point sur les participations au financement du projet. p. 9-10.

Costa A.M., 1994. *Análise histórica do saneamento no Brasil*. M.Sc. Thesis, ENSP, Fiocruz, Rio de Janeiro, Brazil.

Fabriani C.B., Pereira V.M., 1987. *Tendências e Divergências sobre o Modelo de Intervenção Pública no Saneamento Básico*. Texto para Discussão, 124, UFRJ/IEI, Brazil.

Formiga-Johnsson R.M., Kemper K.E., 2005. *Institutional and policy analysis of river basin management in the Alto-Tiete river basin*, São Paulo,

Brazil. The World Bank, Policy Research Working Paper, 3650, Washington.

Formiga-Johnsson R.M., Farias Jr J.E.F., Costa L.F., Acsehrad M.V., 2015. Segurança hídrica do Estado do Rio de Janeiro face à transposição paulista de águas da Bacia Paraíba do Sul: relato de um acordo federativo. *Revista Ineana* (Revista técnica do Instituto Estadual do Ambiente, RJ), 3(1), p. 48-69.

Formiga-Johnsson R.M., Kumler L., Lemos M.C., 2007. The politics of bulk water pricing in Brazil: lessons from the Paraíba do Sul basin. *Water Policy*, 9, p. 87-104.

Keck M.E., 2002. Water, water everywhere, nor any drop to drink: land use and water policy in São Paulo, Brazil. In : Evans P. (ed.), *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*. University of California Press, Berkeley, p. 161-94.

Marié M., 1984. Pour une anthropologie des grands ouvrages : le Canal de Provence. *Annales de la Recherche Urbaine*, 21.

Maurin O., 1997. *Essai sur la régulation du système de l'eau dans la région marseillaise*. Mémoire de DESS, Institut d'aménagement régional d'Aix-en-Provence.

Pato J.H., 2008. *O valor da água como bem público*. PhD Thesis, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa.

Rezende S.C., Heller L., 2002. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. Editora UFMG, Belo Horizonte, Brazil.

Santoni L., 2014. *Dynamique territoriale de la gestion quantitative de l'eau en Durance : vers une nouvelle répartition de la ressource ?* Thèse de doctorat en sciences de l'environnement, Agroparistech.

Saunders P., 1983. *The regional state, a review of literature and agenda for research*. Sussex University Papers, Sussex.

Tamisier C., 2010. L'eau et les jardins à Marseille. Figures et enjeux de l'eau dans la production durable du cadre de vie urbain en région Provençale. In : Barraqué B., Roche P.A., *Peurs et Plaisirs de l'eau*. Hermann.

Toledo Silva R., 2004. Infra-estrutura urbana, necessidades sociais e regulação pública: avanços institucionais e metodológicos a partir da gestão integrada de bacias. In : Ribeiro L.C.Q. (ed.), *Metrópoles. Entre a fragmentação, a coesão e o conflito*. Fundação Perseu Abramo, Rio de Janeiro.

Toledo Silva R., 2011. Integration of Hydraulic Infrastructure in Metropolitan São Paulo. Prospects of change in a scenario of growing vulnerability. *Geographica Helvetica*, 66, 92-99.

40. Cf. *Resoluções Conjuntas SMA-SES* n° 3/1992 et *SEE-SMA-SRHO* n° 1/2001.

41. Notamment, un projet de traitement de la rivière elle-même par flottation, porté par la Sabesp (entreprise publique de *saneamento* de l'État de São Paulo), Emae (entreprise électrique qui opère à l'usine de Cubatão), et le bureau d'études semi-public Cetesb. Il est expérimenté sous le regard sourcilieux des procureurs publics de l'Environnement, qui considèrent que la qualité de l'eau ainsi nettoyée n'est pas suffisante pour réalimenter le réservoir destiné à l'eau potable (Toledo Silva, 2011).

42. Ce terme brésilien désigne le regroupement des services d'eau potable et d'assainissement des eaux usées (services de base), souvent gérés ensemble. Plus récemment, on a vu apparaître le terme *saneamento ambiental*, qui ajoute aux services mentionnés la gestion de la pluie en ville et celle des déchets urbains, ainsi que le rapport à l'eau comme ressource naturelle. Employé seul, le terme *saneamento* désigne l'assainissement au sens de l'anglais *sanitation* ou l'hygiène publique en général.

43. En France ce seraient soit des établissements publics administratifs, soit des établissements publics à caractère industriel et commercial, mais contrôlés par l'État plutôt que par les communes.

44. Le nom de Cantareira est celui de la compagnie anglo-brésilienne qui a initié le service d'eau dans la ville en 1877.

45. Cf. chapitre 12.

46. Voir note 3, page 65 (chapitre 3).

47. L'acronyme de ce syndicat intercommunal a été fait à partir des noms des trois municipalités fondatrices : Santo André (A), São Bernardo do Campo (B) et São Caetano do Sul (C).

48. Le manque d'eau a d'abord conduit à construire un barrage sur un petit cours d'eau, l'Infernet, tout près du siège actuel de la Société du canal de Provence au Tholonet. Construit par Francisco Zola, le père du romancier célèbre (qui s'y est ruiné), il est mis en service en 1854, mais il ne fournit pas assez d'eau, et environ vingt ans plus tard, un canal plus important achemine l'eau du Verdon.

49. Capacité : 1,3 km³, production de 700 GWh/an (millions de kWh).

50. Capacité 800 millions de m³ d'eau, fourniture de 142 GWh/an.

51. Compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas-Rhône Languedoc (CNARBRL), créée la première au moment de l'indépendance du Maroc et de la Tunisie, dans le but de rapatrier les innovations hydrauliques coloniales en France, en créant un canal de dérivation à l'ouest du Rhône. La SCP est à l'est.

52. Adopté en 2004, ce plan prévoit 45 actions, regroupées en six orientations : 1) augmenter la sécurité face au risque d'inondation ; 2) restaurer les milieux aquatiques ; 3) sécuriser et optimiser l'alimentation en eau ; 4) assurer une valorisation touristique, culturelle et économique des territoires ; 5) déterminer les conditions d'un partage équitable entre ces différents usages ; et 6) organiser l'action des différents acteurs et développer la concertation afin d'assurer une mise en œuvre efficace du plan.

53. L'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse était réservée sur le principe du projet, et surtout sur son manque de rentabilité (conseil d'administration Rhône-Méditerranée-Corse, 2009).

54. **Les** établissements publics territoriaux de bassin désignent des groupements de collectivités territoriales. Reconnus officiellement en 2003 comme acteurs de la politique de l'eau à l'échelle des bassins et sous-bassins hydrographiques, ils ont pour vocation la mise en œuvre d'une gestion équilibrée de la ressource en eau, en prenant la maîtrise d'ouvrage d'un Sage par exemple. Cependant, les récentes réformes territoriales et la réduction des budgets des agences de l'eau les plongent dans une période d'incertitude quant à leur avenir.

55. Soit la moitié d'un étiage moyen.

56. Les barrages sont gérés par une institution qui, au début, relevait du département de la Seine. Mais après la réforme régionale de 1963, le redécoupage de la Seine en quatre départements, formant Paris intra-muros et les trois de la petite couronne, transforma de fait l'institution en institution interdépartementale, aujourd'hui appelée Seine Grands Lacs. Mais Paris en est actionnaire à 50 %, les trois autres se partageant de façon égale l'autre moitié. Or désormais, la demande en eau ne s'accroît plus qu'à l'extérieur de la petite couronne...

57. Traitement des eaux usées par le sol.

58. Les objectifs du millénaire pour le développement sont un programme des Nations unies qui s'est déroulé de 2000 à 2015. Au sein de l'objectif environnemental, on cherchait à diviser par deux la population sans accès à l'eau.

59. Les taux de raccordement du Portugal n'étaient pas différents de ceux du Brésil, dans un contexte de stagnation démographique.

Chapitre 4

Analyse économique du partage de la ressource en eau entre Bordeaux et la Gironde

Bruno de Grissac, Clément Guyard, Sandrine Vaucelle[\[60\]](#)

La France dispose d'une ressource en eau conséquente, mais inégalement répartie sur le territoire. Dans un contexte de pression croissante sur la ressource en eau, la mise en place d'une politique de gestion durable a pour principal objectif la préservation de son « bon état », comme l'exige la directive européenne fixant un cadre pour une politique communautaire de l'eau (DCE) du 23 octobre 2000[\[61\]](#). Derrière une dimension environnementale qui apparaît comme la plus évidente, les dimensions économiques et sociales sont bien présentes, car cette politique touche les différents usages de l'eau.

Le cas étudié dans ce chapitre correspond au département de la Gironde, où un système d'acteurs s'est organisé sur plusieurs décennies pour prendre en charge un problème qui fait consensus : la surexploitation de certaines nappes souterraines qui entraîne le risque de leur dégradation. Situé dans le sud-ouest de la France, en région Nouvelle-Aquitaine, ce département, le plus vaste de France métropolitaine avec une superficie de près de 10 800 km², a une population de plus de 1,5 million d'habitants en 2016, dont 760 000 dans l'agglomération bordelaise (Bordeaux Métropole). L'alimentation en eau potable du département se fait quasi exclusivement (98 %) à partir de nappes souterraines profondes. Alors que certaines de ces nappes s'étendent sur une partie de la région, le constat d'une surexploitation locale en Gironde, où elles sont le plus sollicitées, a conduit à la mise en place d'une politique de gestion de la ressource sur une emprise limitée au département de la Gironde.

Un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) a ainsi été élaboré pour les « nappes profondes de Gironde » (Smegreg, 2012). Un Sage est un document de planification à portée réglementaire qui vise à restaurer et garantir le bon état et un usage équilibré des ressources en eau. Avant d'être approuvé par le préfet après enquête publique, chaque Sage est élaboré en concertation puis adopté par une commission locale de l'eau (CLE) composée pour moitié au moins d'élus locaux, pour un quart au moins de représentants des usagers (associations de défense de l'environnement, organismes professionnels, etc.) et pour le reste de représentants de l'État. Cette commission s'appuie sur une équipe de techniciens qui animent et alimentent ses travaux. Le secrétariat technique de la CLE qui nous intéresse ici est assuré par le syndicat mixte d'étude et de gestion de la ressource en eau du département de la Gironde (Smegreg), constitué par le Département de la Gironde, Bordeaux Métropole, et vingt services publics d'eau potable du territoire (plus de 70 % des volumes d'eau potable distribués dans le département sont représentés au Smegreg). Sur la base d'un diagnostic partagé de surexploitation de certaines nappes, le Sage fixe des objectifs de restauration du milieu.

Pour ce faire, il combine une politique prioritaire d'économies d'eau, mise en œuvre depuis 2003 et, en complément indispensable, des substitutions de ressources pour alléger la pression sur celles qui sont menacées^[62] : au-delà d'innovations locales déjà opérationnelles, la première des nouvelles adductions structurantes est en cours de création par Bordeaux Métropole au moment où ce chapitre est rédigé.

Faute de pouvoir facilement mettre en œuvre les dispositions législatives de partage des coûts entre acteurs, la commission locale de l'eau (CLE) du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) « nappes profondes de Gironde » a demandé à l'agence de l'eau Adour-Garonne (une des six agences financières de bassin créées par la loi de 1964 qui perçoivent des redevances des pollueurs et usagers de l'eau et soutiennent des projets de restauration des ressources) d'augmenter ses redevances pour prélèvement dans les nappes concernées et de redistribuer le produit de ces majorations modulées pour compenser les surcoûts d'accès à l'eau liés à la mise en œuvre du Sage. Et l'agence a accepté — voir, par exemple, agence de l'eau Adour-Garonne (2007).

Trois types d'outils sont analysés dans ce chapitre : les économies d'eau ; les mesures de substitution de ressource ; le mécanisme spécifique d'accompagnement économique. La grille de lecture proposée s'appuie sur l'efficacité économique comparée de ces outils (ratios coût/efficacité), élément d'arbitrage important au moment des choix à faire pour orienter les investissements entre les différents projets. Ceci permet *in fine* de poser la question de la répartition de la charge des coûts entre les usagers des mêmes ressources : en Gironde, on a trouvé un mécanisme permettant de prendre en compte la fragilité des ressources et de faire participer de manière équitable, dans l'esprit de la législation, l'ensemble des usagers du territoire.

UNE POLITIQUE PRIORITAIRE : LES ÉCONOMIES D'EAU

Alors que les nappes profondes sont capables de fournir toute l'eau dont le département a besoin, et bien au-delà, la répartition spatiale des prélèvements pose un problème. Certaines nappes profondes sont surexploitées dans les zones à forte densité de population (agglomération bordelaise et vallées de la Garonne et de la Dordogne). Le Sage vise à réduire ces prélèvements localement trop importants et impose une politique générale d'économies d'eau qui bénéficiera à toutes les ressources, qu'elles soient ou non surexploitées.

Cette politique concerne non seulement l'agriculture, l'industrie et les services d'eau potable, qui doivent rendre leurs infrastructures plus efficaces, mais aussi le grand public. Pour ce dernier, des campagnes de sensibilisation sont mises en place. Un site web a d'ailleurs été créé par le Smegreg à cet effet et fait référence en la matière : <http://www.jeconomiseleau.org> 

Bien que l'industrie et l'agriculture soient aussi concernées par les économies d'eau, la cible prioritaire est l'usage domestique, dans la mesure où l'eau potable représente plus de 93 % du pompage dans les nappes surexploitées.

De plus, l'analyse coût-efficacité réalisée par le Smegreg en 2011 pour l'évaluation économique du Sage nappes profondes de Gironde montre que, parmi les actions mises en œuvre ou à venir sur le territoire girondin, certaines actions d'économie d'eau sont les plus performantes : ainsi l'équipement des logements en matériels hydro-économes libère de l'eau pour un investissement initial de seulement 1 €/m³/an ; c'est beaucoup moins que la limite, implicitement fixée à 5 €/m³/an, seuil à partir duquel on peut concevoir des projets de substitution structurants pour l'eau potable (Smegreg, 2011). À l'efficacité économique de cette politique d'économies d'eau volontariste ainsi appréciée, s'ajoute l'efficacité environnementale de ces mesures : l'eau économisée, non consommée, est préservée dans son milieu et de manière durable. À l'inverse, la récupération d'eau de pluie à l'échelle des logements est très onéreuse et finalement peu fiable en été, lorsqu'elle serait très utile.

Cette politique d'économies a déjà permis de réduire la pression sur la ressource et la consommation globale sur le territoire en optimisant les moyens engagés (performance économique illustrée par le rapport coût-efficacité), sans distinction d'usages, tout en préservant l'environnement. Son efficacité a ainsi permis au département de la Gironde d'accueillir près de 200 000 habitants supplémentaires en une décennie sans augmenter les prélèvements pour l'eau potable dans le milieu naturel. En ayant permis d'éviter une augmentation de 30 % des volumes initialement jugés nécessaires à satisfaire la demande, elle se positionne logiquement comme action prioritaire pour atteindre l'objectif du Sage de préservation du bon état de la ressource.

Mais si cette politique prioritaire est efficace, elle n'est pas pour autant suffisante. Dans un contexte de croissance démographique naturellement forte, renforcée par une volonté politique affichée (projet de « métropole millionnaire » à l'horizon 2035), l'effet des économies d'eau ne peut suffire pour atteindre l'objectif du Sage de réduire les prélèvements dans les nappes surexploitées. En complément de cette politique d'économie d'eau, des substitutions de ressource s'imposent.

UN COMPLÉMENT INDISPENSABLE : LES MESURES DE SUBSTITUTION DE RESSOURCES

Par substitution, il faut entendre la satisfaction d'une demande, jusque-là assurée à partir d'une nappe surexploitée, à partir d'une ressource non déficitaire. La substitution de ressource n'est mise en œuvre qu'une fois le besoin existant optimisé grâce à des économies d'eau. Les ressources non déficitaires mobilisables sont des nappes profondes concernées par le Sage, mais captées à d'autres endroits, des nappes situées en dehors du périmètre du Sage, voire des ressources superficielles comme la Garonne, le fleuve qui traverse Bordeaux. Toutefois, compte tenu de la très grande qualité des eaux des nappes profondes, qui permettent de garantir à moindre coût une très grande sécurité sanitaire, la CLE a fait le choix de privilégier des substitutions à partir de nappes profondes non déficitaires.

Pour le moment, les substitutions ne se conçoivent que sur la base de projets d'adduction structurants élaborés par les autorités (locales) chargées des services publics, car il n'a pas été décidé de transférer la compétence de la production de l'eau (les usines d'eau potable) à une instance quasiment départementale comme le Smegreg.

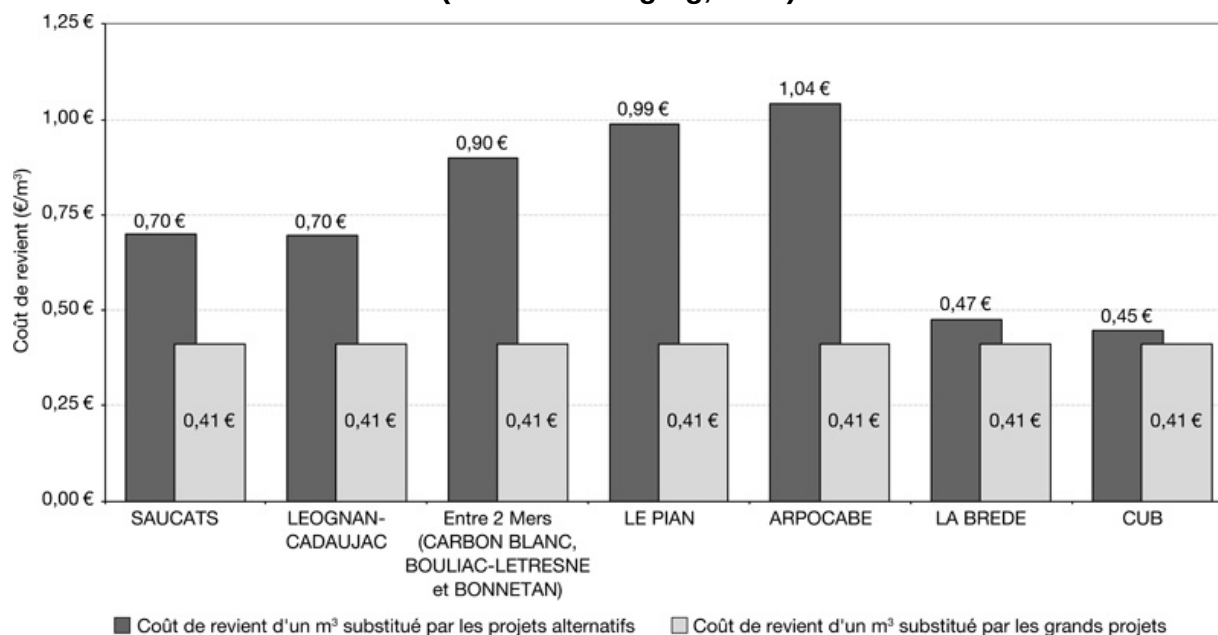
Jusqu'à ce jour, seules des substitutions locales ont été mises en œuvre. En effet, compte tenu de leurs besoins et de leurs moyens modestes, les collectivités distributrices des petites villes et des campagnes ne peuvent porter que des petits projets correspondant aux besoins d'une population restreinte, à l'échelle d'une commune ou d'un groupement de communes (exemple : substitution pour l'arrosage d'un stade). En revanche, les territoires à forte densité de population peuvent porter des projets de plus grande ampleur, concernant une part importante de la population et des autres usages.

S'il est envisageable de multiplier les petits projets locaux, cette combinaison aurait un rapport coût-efficacité moins bon qu'un projet à plus large échelle (Guyard, 2012). En effet, l'étude de solutions alternatives aux grands projets de substitution, réalisée par le Smegreg lors de la révision du Sage et aboutie en 2013, a montré que cette multiplication cumulerait un montant d'investissements bien supérieur à celui d'une mutualisation, pour obtenir des résultats qui, dans tous les cas étudiés, seraient moins performants que ceux obtenus par une ou deux grandes infrastructures. Les

substitutions devraient donc être mutualisées à l'échelle de l'agglomération et de ses environs pour des raisons économiques.

En Gironde, divers grands projets de substitution ont été envisagés pour les années 2018-2021 (dont le premier est en cours de mise en œuvre). L'étude de l'impact des grands projets de substitution réalisée en 2012 a estimé quelle serait l'augmentation du prix de l'eau potable pour les abonnés des services concernés par ces grands projets.

Figure 4.1. Prix de revient d'un m³ d'eau substitué selon les solutions envisageables (source : Smegreg, 2012).



Les colonnes correspondent à diverses solutions locales (forage dans nappe non déficitaire, traitement des eaux de surface selon les cas) qui sont toutes plus coûteuses que les deux nouvelles adductions pour Bordeaux métropole à 0,41 €/m³.

Le scénario retenu par la CLE correspond à la réalisation, à l'horizon 2021, de deux adductions structurantes : un premier projet venant de l'ouest (pour une production théorique annuelle de 10 millions de m³) ; l'autre venant du sud (pour un volume substitué de 12 millions de m³ par an). La mise en œuvre de ces deux grands projets permettrait, sur la base d'un rendement de 95 % des installations, d'atteindre les 20,1 millions de m³ par an de

substitution, objectif de réduction des prélèvements dans les nappes surexploitées.

Pour répondre à un objectif d'efficacité économique, ces projets desserviront donc en priorité Bordeaux Métropole et une dizaine de services d'eau potable ruraux périphériques qui représentent plus de 50 % de la population girondine et s'approvisionnent tous à partir des ressources surexploitées. La substitution aura un impact sur les factures d'eau des abonnés de ces services avec une augmentation du prix du mètre cube d'eau potable de 9 à 50 centimes d'euro, soit une hausse non négligeable comprise entre 5 et 40 % du prix de l'eau potable (assainissement non compris, mais redevance prélèvement acquittée). Ce faisant, l'atteinte des objectifs du Sage ferait peser les coûts de réparation du milieu sur cette moitié des abonnés du département, et ce pour garantir une meilleure efficacité économique des projets, alors que d'autres abonnés pourtant alimentés à partir des ressources surexploitées ne verraient pas leur facture impactée. Cette hausse importante du prix de l'eau potable, à laquelle s'ajoute un caractère variable selon les services, pourrait poser un réel problème d'acceptabilité par les usagers de ces services d'eau.

Si les acteurs du territoire considèrent globalement cette mutualisation des grandes infrastructures comme plus intéressante d'un point de vue économique, ils s'interrogent sur l'équité de la répartition des coûts, pour un projet dont les bénéficiaires indirects (l'ensemble des usagers d'un territoire) sont plus nombreux que les bénéficiaires directs (les abonnés des services d'eau concernés). La question s'est donc rapidement posée de savoir comment répartir ce coût sur l'ensemble des usagers du territoire, et quels sont les moyens mobilisables pour faire jouer la solidarité entre les différents usagers de la ressource.

POUR UN PARTAGE ÉQUITABLE ET SOLIDAIRE DES COÛTS : MAJORER LES REDEVANCES DE PRÉLÈVEMENT SUR LE PÉRIMÈTRE DU SAGE

En France, depuis la loi sur l'eau de 1964 qui découpe le territoire national en grands bassins hydrographiques, les agences de l'eau ont notamment pour rôle de collecter des redevances auprès de tous les usagers et de

redistribuer des aides financières aux collectivités locales, industriels et agriculteurs investissant dans des mesures favorables à l'environnement. Pour cela, les agences perçoivent, auprès de tous les utilisateurs de la ressource, des redevances calculées en fonction des volumes prélevés et des quantités de pollution rejetées.

Cependant, la politique d'une agence de l'eau, définie à l'échelle d'un très grand district hydrographique, permet difficilement de prendre en compte les spécificités des territoires plus restreints rattachés aux Sage. Pour le financement d'actions locales de réparation de la ressource, la législation française (article L211-7 du Code de l'environnement) permet de faire participer financièrement ceux qui ont rendu l'action de l'agence nécessaire et ceux qui trouvent un intérêt à cette action. Toutefois, ce mécanisme de partage des coûts, appelé redevance pour service rendu, ne peut être mis en œuvre sans trop de difficulté qu'en lien avec la création d'une infrastructure (ministère de l'Écologie, 2007). Du fait de la priorité donnée aux économies d'eau, il n'y avait pas d'infrastructure de substitution prête à être créée dès l'approbation du Sage, en 2003 ; il n'était donc pas possible d'avoir recours à ce mécanisme immédiatement. C'est pourquoi, avant même l'approbation du Sage, la CLE a demandé à l'agence de l'eau Adour-Garonne de mettre en œuvre, dans l'esprit de l'article L211-7, des majorations modulées des redevances sur les prélèvements dans les nappes du Sage et de redistribuer les sommes collectées sous forme de subventions en faveur de la mise en œuvre du Sage.

Tableau 4.1. Taux de redevances du bassin Adour-Garonne et taux majorés pour les nappes profondes de Gironde (2012) (d'après l'agence de l'eau Adour-Garonne).

Usages	Nappes captives hors Sage Gironde (c€/m ³)	Ressource	Pourcentage de majoration	Majoration (c€/m ³)	Napp capti Sage Gironde (c€/m ³)
Irrigation (sauf irrigation gravitaire)	0,881	Non déficitaires	8 %	0,07	0,951
		À l'équilibre	16 %	0,141	1,022
		Déficitaires	32 %	0,282	1,163

Irrigation gravitaire	0,15			0	0,15
Alimentation en eau potable	5,16	Non déficitaires	8 %	0,42	5,58
		À l'équilibre	16 %	0,83	5,99
		Déficitaires	32 %	1,66	6,82
Refroidissement industriel conduisant à une restitution supérieure à 99 %	0,425	Non déficitaires	8 %	0,034	0,459
		À l'équilibre	16 %	0,068	0,493
		Déficitaires	32 %	0,075	0,5
Alimentation d'un canal	0,03			0	0,03
Autres usages économiques	3,647	Non déficitaires	8 %	0,291	3,938
		À l'équilibre	16 %	0,353	4
		Déficitaires	32 %	0,353	4

1 c€ = 0,01 €

Le mécanisme consiste à majorer la redevance prélèvement de base en fonction de l'état hydrogéologique des nappes dans lesquelles sont effectués les prélèvements (tableau 4.1). Après avoir subdivisé les nappes en unités de gestion, le Sage classe en effet ces unités dans une des trois catégories suivantes : non déficitaires, à l'équilibre, ou déficitaires. La modulation de la redevance consiste à augmenter le taux général de 5,16 c€/m³ (valeur 2012), appliqué par l'agence de l'eau sur tous les prélèvements d'eau dans les nappes captives, de façon proportionnelle à l'état de l'unité de gestion (+ 8 % si le prélèvement est réalisé dans les nappes profondes non déficitaires, + 16 % pour les nappes profondes à l'équilibre et + 32 % pour les nappes profondes déficitaires). Ainsi, un prélèvement dans une nappe non déficitaire affiche une redevance de 5,58 c€/m³ contre 6,82 c€/m³ pour un prélèvement en unités de gestion déficitaires avec pour conséquence l'apparition d'un signal-prix[63].

Tableau 4.2. Produit de la majoration de redevance (d'après l'agence de l'eau Adour-Garonne et Smegreg, 2012).

Ressource	Alimentation en eau potable (AEP)	Industrie et autres usages	Agriculture
-----------	-----------------------------------	----------------------------	-------------

Nappe profonde Sage 33 déficitaire	781 841 €	28 787 €	60 €	
Nappe profonde Sage 33 à l'équilibre	272 463 €	4 345 €	477 €	
Nappe profonde Sage 33 non déficitaire	90 080 €	4 521 €	8 708 €	Produit de la majoration
Total Sage nappes profondes	1 144 385 €	37 653 €	9 245 €	1 191 283 €

Ce mécanisme produit annuellement en Gironde un volume financier de l'ordre de 1,2 million d'euros. Ce produit est consacré au financement de la mise en œuvre du Sage nappes profondes de Gironde : fonctionnement des secrétariats technique et administratif de la CLE (5 %) ; financement des études prévues par le Sage ou demandées par cette même commission (40 %) ; compensation des surcoûts d'accès à l'eau par substitution pour les industriels raccordés à l'usine d'eau industrielle de la presqu'île d'Ambès^[64] (15 %) ; bonifications des aides de l'agence au titre de son 9^e programme (40 %). Concernant le service public d'eau industrielle de Bordeaux Métropole, la compensation des surcoûts à taux plein sur les cinq premières années puis de manière dégressive sur dix ans s'éteindra en 2018.

Compte tenu de l'importance des investissements à prévoir pour procéder aux substitutions indispensables à l'atteinte des objectifs du Sage (près de 100 millions d'euros d'investissement initialement prévus pour la réalisation des deux grandes infrastructures de substitution), une partie du produit de cette majoration de redevance sera consacrée à la compensation des surcoûts d'accès à l'eau potable pour les abonnés des services concernés par ces grands projets de substitution. Deux modes de compensation sont envisageables : une première option serait de réduire l'augmentation du coût d'un mètre cube substitué (par exemple, avec une réduction de 5 c€, la hausse du prix d'un mètre cube serait alors comprise, non plus entre 9 c€ et 50 c€, mais entre 4 c€ et 45 c€). Cependant, cette solution aurait pour limite de maintenir un impact hétérogène sur le prix de l'eau entre les abonnés des services concernés. Une seconde option serait d'homogénéiser cet impact entre tous les services concernés : la hausse tarifaire serait uniformisée à 9 c€/m³ pour tous les services raccordés aux grandes infrastructures.

Reste alors la question de ceux qui bénéficient indirectement de ces infrastructures, sans en porter la charge financière, c'est-à-dire ceux qui pourront continuer de puiser dans des ressources déficitaires grâce aux efforts consentis par d'autres. Dans la recherche d'un meilleur partage des coûts, l'hypothèse d'un élargissement de l'assiette a été testée : le Smegreg a conduit en 2012 une étude pour déterminer les taux de majoration permettant de faire participer de manière équivalente tous les abonnés, qu'ils dépendent ou non de services raccordés aux infrastructures de substitution. Une modification des taux (actuellement 8, 16 et 32 %) à 29, 58 et 116 % permettrait d'avoir une augmentation lissée du prix de l'eau à + 5 c€ pour les bénéficiaires directs, tout en sollicitant les bénéficiaires indirects par une même augmentation de 5 c€ (tableau 4.3).

Tableau 4.3. Impacts pouvant être atteints par modification des taux de majoration (source : Smegreg, 2012).

Objectifs d'impact (€/m ³)	Surcoûts à compenser (€/an)	Hypothèses de majoration des taux atteignant l'objectif	Augmentations du prix de l'eau potable pour les services de l'eau alimentés à 100 % à partir d'une unité de gestion déficitaire	
			au m ³ prélevé (c€)	au m ³ facturé (sur la base d'un rendement du réseau de distribution de 80 %) (c€)
0,09 €	920 000 €	8 % 16 % 32 % (majorations actuelles)	-	-
0,08 €	1 400 000 €	13 % 26 % 52 %	1,0 c€	1,3 c€
0,07 €	2 020 000 €	18 % 36 % 72 %	2,1 c€	2,6 c€
0,06 €	2 650 000 €	24 % 48 % 96 %	3,3 c€	4,1 c€
0,05 €	3 270 000 €	29 % 58 % 116 %	4,3 c€	5,4 c€
0,04 €	3 900 000 €	35 % 70 % 140 %	5,6 c€	7,0 c€
0,03 €	4 520 000 €	40 % 80 % 160 %	6,0 c€	8,3 c€

Le plafond fixé par l'agence de l'eau (14,4 c€/m³) ne permet pas d'augmenter les taux de majoration de redevances au-delà de 160 %.

La ligne en rouge représente le point d'équilibre entre les impacts pour les usagers concernés par les grands projets et ceux ne supportant pas les coûts de ces substitutions.

À la demande de la CLE et du Smegreg, les majorations modulées des redevances pour prélèvements dans les nappes du Sage ont été instaurées dès 2003 par le conseil d'administration de l'agence de l'eau ; toutefois les modalités de redistribution n'ont pas pu satisfaire aux dispositions du Sage ou aux souhaits de la CLE. En effet, comme on ne pouvait pas créer de redevance pour service rendu, les aides apportées par l'agence ont dû respecter les règles générales de son programme d'intervention, ce dernier ayant été adapté à la marge : le produit des majorations adoptées en vertu de l'article L211-7 du Code de l'environnement, ne pouvait pas être affecté.

Alors que s'élabore le 11^e programme de l'agence pour la période 2019-2024, il est désormais quasiment acquis que le mécanisme de majoration prévu par le Sage ne sera pas reconduit^[65]. La création, sous maîtrise d'ouvrage de Bordeaux Métropole, de la première infrastructure de substitution structurante, pour un investissement de 60 millions d'euros, devrait être l'occasion de répondre à la question du devenir du produit des majorations non encore redistribué. Les acteurs locaux souhaitent en effet le voir attribuer sous forme d'aide au projet de substitution en majoration des subventions du programme ordinaire de l'agence.

Par ailleurs, la création de cette infrastructure de substitution pourrait être l'occasion d'engager la procédure d'instauration d'une redevance pour service rendu. À la charge des usagers de l'eau qui ont rendu les substitutions nécessaires, à savoir les usagers des nappes surexploitées, et de ceux qui y trouvent un intérêt, c'est-à-dire ceux qui pourront continuer à prélever dans ces ressources, cette redevance pourrait permettre de répondre à l'exigence d'un partage équitable des coûts inscrite dans le Sage. À ce jour, le maître d'ouvrage de cette première infrastructure de substitution ne s'est pas saisi de cette opportunité, ouverte aux syndicats mixtes et confirmée dans la loi de 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. Peut-être craint-il de devoir affronter la réticence de l'agence de l'eau, et surtout l'hostilité des syndicats d'eau potable « bénéficiaires indirects » de l'ouvrage...

CONCLUSION

Pour atteindre l'objectif de préservation du « bon état » de la ressource en eau, le Sage nappes profondes de Gironde impose la mise en œuvre combinée d'une politique prioritaire et généralisée d'économies d'eau et de maîtrise des consommations, et de substitutions locales de ressources. Pour accompagner la politique d'économies et compenser en tout ou partie les surcoûts d'accès à l'eau liés aux substitutions, le Sage a retenu le principe de mise en œuvre d'un mécanisme de solidarité à l'échelle de son territoire. Mais il fallait que celui-ci soit justifié par l'adoption des mesures ayant le meilleur rapport coût-efficacité, afin de ne pas dépasser une limite raisonnable des dépenses pour toujours plus d'efficacité dans l'utilisation de l'eau. Cette recherche de la plus grande efficacité économique, qui a permis d'arbitrer entre économies d'eau et substitution, a également amené à concentrer les substitutions là où elles sont les moins coûteuses, quitte à faire porter par une partie des usagers des coûts proportionnellement bien supérieurs à leur responsabilité dans la surexploitation des ressources. La législation française permet, dans ce type de situation, la mise en place d'une redevance spécifique (redevance pour service rendu) pour faire participer les usagers ayant rendu l'infrastructure nécessaire et ceux y trouvant un intérêt. Face à la difficulté de la mettre en œuvre pour financer une politique d'économies d'eau, et en accord avec les différents usagers de la ressource, la commission locale de l'eau du Sage nappes profondes de Gironde a choisi de demander à l'agence de l'eau Adour-Garonne de majorer les taux de sa redevance pour prélèvement dans les nappes concernées. Le bon vouloir de l'agence de l'eau a offert une alternative de financement du Sage : modulées en fonction de l'état de la ressource dans laquelle s'effectue le prélèvement, ces majorations ont permis de partager les coûts entre tous les usagers de la ressource, et en premier lieu les usagers des services d'eau potable, sans qu'il soit nécessaire de fusionner ces services publics locaux en une entité unique de production d'eau. Dans ce contexte spécifique, cet arrangement alternatif entre acteurs, construit en gardant l'esprit de la législation, a permis de financer quinze années de la politique prioritaire d'économie d'eau et les premières infrastructures de substitution.

Mais l'exemple girondin offre aussi un exemple de la complexité de la gouvernance multi-niveaux : le risque de pénurie d'eau ne permet plus de laisser chaque préleveur d'eau souterraine profonde du département faire ce

qu'il veut mais, étant donné que la gestion des services d'eau est une compétence locale, il n'est pas envisagé pour le moment de la départementaliser, et le rôle du Smegreg est limité à organiser une mutualisation des coûts au profit de ceux qui investissent pour réduire leur pression sur les ressources menacées. Alors que ce principe d'un partage équitable des coûts a été le ciment de la politique de gestion des nappes profondes depuis 2003, et que les majorations des redevances de l'agence de l'eau au titre du Sage disparaîtront en 2019, le défi pour les Girondins est d'inventer rapidement un nouveau modèle de solidarité, soit en entrant dans l'ingénierie complexe de la redevance pour service rendu prévue par la législation, soit en inventant un nouvel arrangement institutionnel entre les acteurs du territoire.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Agence de l'eau Adour-Garonne, 2007. Conseil d'administration, délibération DL/CA/07-95, *Fixation des taux de redevances pour la période 2008 à 2012*. 3 décembre 2007.

Guyard C., 2012. *Analyse économique du Sage nappes profondes de Gironde*. Smegreg.

Ministère de l'Écologie, 2007. Réponse ministérielle à la question écrite n° 102529 de Georges Colombier, Cours d'eau : redevances pour service rendu. *La Gazette*, 29 octobre 2007.
<http://www.lagazettedescommunes.com/11834/cours-deau-redevances-pour-service-rendu> 

Smegreg, 2001. Sage nappes profondes de Gironde. *Analyse économique sur la période 2003-2008*. 11 juillet 2011.

Smegreg, 2012. Sage nappes profondes de Gironde. *Plan d'aménagement et de gestion durables de la ressource (PAGD)*. 19 mars 2012.

60. Ce texte a été initialement écrit en 2012 par Clément Guyard, dans le cadre de son master d'économie, et Sandrine Vaucelle, maître de conférences en géographie à l'université Bordeaux-Montaigne, dans le cadre du projet Eau&3E. Compte tenu des changements intervenus depuis, il a dû être repris par Bruno de Grissac, directeur du Smegreg.

61. Et en ce qui concerne les eaux souterraines, il s'agit du bon état chimique et quantitatif.

62. Ces dernières comprennent des adductions de nouvelles ressources et des récupérations moins conventionnelles comme de l'eau d'irrigants ou de l'eau de pluie.

63. Signal-prix : expression qui indique que le prix attire l'attention de l'utilisateur sur la nécessité de diminuer sa consommation.

64. Le mécanisme de compensation de surcoûts d'accès à l'eau existant avait été mis en place en 2003 suite à la création d'une usine d'eau non potable alimentant les industriels de la presqu'île d'Ambès. D'une durée de quinze ans, ce mécanisme est aujourd'hui dans sa phase dégressive et s'éteindra en 2018 (date envisagée pour la mise en service d'une première infrastructure de substitution).

65. Notamment à cause du plafonnement des recettes des agences de l'eau par le ministère des Finances, voir chapitre 11.

Chapitre 5

Recomposer les territoires de l'eau potable : histoire et leçons d'une expérience française

Rémi Barbier[\[66\]](#)

Le problème de l'eau potable dans la France du xx^e siècle a été celui de la desserte universelle : que chacun ait accès à une eau de qualité à son domicile. Ce problème a été réglé au moyen d'un vaste programme d'équipement et d'organisation, conduit sous la houlette des services déconcentrés de l'État. Il nous a légué un dense maillage de 14 000 services d'eau potable, dont près de 8 000 services communaux et près de 3 000 syndicats à vocation unique généralement de taille modeste (Pezon et Canneva, 2009). Toutefois, la durabilité de cette architecture institutionnelle a été mise en question dès les années 1980, sous l'angle de sa capacité à relever un nouveau problème inscrit aux agendas international et national, celui de la sécurisation[\[67\]](#) de l'eau destinée à la consommation humaine (ou eau DCH[\[68\]](#)).

Ce problème de la sécurisation s'est progressivement imposé en France à la suite d'une série d'alertes. Celles-ci ont d'abord porté sur la disponibilité et la qualité de la ressource en eau puis elles se sont élargies à :

- des enjeux patrimoniaux, avec des préoccupations sur le vieillissement d'un réseau technique constitué de plus d'un million de kilomètres de tuyaux ;
- des enjeux économiques liés à l'aptitude du système communal ou intercommunal traditionnel à assumer le coût du renouvellement ;
- des enjeux sociaux avec l'émergence des phénomènes de « précarité d'accès à l'eau potable ».

L'architecture très dense mais très complexe héritée des Trente Glorieuses était-elle finalement en mesure de garantir en permanence et durablement la mise à disposition des usagers d'une eau en quantité suffisante et de qualité conforme, à un coût acceptable et en préservant l'intégrité des milieux et des ressources ?

Un impératif de « rationalisation hydro-territoriale », en d'autres termes une refonte de l'intercommunalité de l'eau, s'imposait désormais. Mais sous quelle(s) forme(s) et selon quelle(s) modalité(s) ? Comme on va le voir, deux périodes très contrastées se sont succédé. Des années 1980-1990 aux années 2000 principalement, on a assisté à des reconfigurations très différenciées selon les territoires mais aussi très graduelles. À partir de 2015 est intervenue une brusque accélération et l'imposition d'un schéma de référence dominant : l'exercice de la compétence par les seules intercommunalités dites à fiscalité propre^[69] (communautés et métropoles), et ce dès l'horizon 2020. Cet article retrace et analyse ce double programme de rationalisation hydro-territoriale^[70].

LE CHANGEMENT PAR LE BAS

À la fin du xx^e siècle, le regroupement intercommunal s'est rapidement imposé comme une composante essentielle du programme de sécurisation^[71]. Ses principales justifications ont été :

- la mutualisation des moyens et le lissage des coûts nécessaires pour assurer le renouvellement des infrastructures issues de l'après-guerre ;
- le déficit en maîtres d'ouvrage locaux disposant de l'assise technique et financière indispensable pour assurer les investissements et la gestion d'un service d'eau ;
- l'incapacité des collectivités de base à répondre aux exigences sanitaires et environnementales fixées aux niveaux national et européen.

D'emblée, dans la continuité du rôle historique joué par les services de l'État et des conseils départementaux^[72] dans la phase précédente de généralisation de la desserte, le périmètre départemental s'imposait comme le cadre spatial d'élaboration et de mise en œuvre de cette rationalisation ; et cela en dépit des critiques dont il faisait l'objet et des incertitudes

récurrentes sur son avenir (*Pouvoirs Locaux*, 2007), et malgré l'émergence des « circonscriptions écologiques » de type bassins versants depuis quelques décennies. Le département[73] s'imposait en effet comme l'échelon privilégié pour la coordination entre les services locaux, avec la généralisation des schémas départementaux d'alimentation en eau potable (Sdaep), mais aussi pour la régulation du rapport eau/agriculture ; il faisait également figure d'échelon opérationnel adapté pour organiser la protection de la ressource, la production d'eau et son transport *via* de nombreuses interconnexions de réseaux[74], ainsi que l'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour les collectivités.

Acteurs, cibles, modalités et temporalités du changement

La rationalisation a été portée dans chaque département par une coalition centrale, au sens d'un ensemble d'acteurs unis par un certain nombre de croyances (au premier rang desquelles la rationalisation comme traduction du programme de sécurisation) et mobilisés sur une certaine durée[75]. Dans les départements étudiés[76], cette coalition comporte un noyau, conseil départemental et services territoriaux de l'État, et peut s'étendre à l'agence de l'eau et à la chambre d'agriculture. Cette coalition était soudée par des intérêts partagés mais aussi par la stabilité et l'interconnaissance des personnels qui avaient parfois transité d'un acteur à l'autre à l'occasion des vagues de décentralisation ou de réorganisation des services de l'État. Face à cette coalition ancrée dans le monde rural, le monde urbain, et en particulier l'agglomération chef-lieu, constituent un autre acteur clef dont les rapports avec le premier ont varié de la coexistence fonctionnelle à la tension, en passant par des formes de coopération.

La rationalisation a fait des élus locaux, responsables de l'eau, une des principales cibles à convaincre, et de leurs réticences un des obstacles majeurs au changement. C'étaient en effet les élus de l'eau qui accepteraient ou non de transférer tout ou partie de leurs compétences, de partager « leur eau », de s'engager dans des mesures préventives de protection des ressources et donc dans des relations souvent conflictuelles avec les agriculteurs installés dans les aires d'alimentation des captages. Or, leur prise en main des enjeux de sécurisation et leur acquiescement aux logiques de rationalisation n'ont guère été uniformes. Ces élus, notamment

les élus ruraux, activèrent en effet tout un répertoire critique vis-à-vis des projets de rationalisation : déni des problèmes, attachement souvent très affectif à un existant « qui avait fait ses preuves », anticipation de possibles effets néfastes de la rationalisation, au nom en particulier d'un impératif alternatif et de même niveau pour eux, la « proximité », revendiquée comme un gage de réactivité, d'adéquation du service aux réalités et besoins locaux, mais aussi de maintien d'une forme d'intérêt et de responsabilité partagés pour l'eau.

De leur côté, les pôles urbains ont toujours occupé une place singulière dans la rationalisation, en raison de leur poids dans l'économie départementale de l'eau DCH mais aussi des frictions et des rivalités entre eux et les départements : ils constituent en effet de puissants acteurs territoriaux que les lois de décentralisation ont transformés en véritables porteurs de politiques publiques (relativement) autonomes. L'analyse montre que leur inclusion dans la dynamique de rationalisation relevait au premier chef de leur dépendance vis-à-vis des territoires extérieurs, autrement dit de leur hinterland : c'était le cas lorsque leurs ressources étaient externes au territoire urbain, ou que l'accès à des eaux « non souveraines » était nécessaire aux fins de sécurisation, ou encore que l'accès à des territoires clients permettait de vendre de l'eau et, par conséquent, de contenir le prix de l'eau en amortissant le coût des infrastructures de production.

Globalement, face à une mobilisation des élus menaçant toujours de s'estomper une fois les alertes passées, le changement requérait un intense travail d'intéressement et d' enrôlement des acteurs de la coalition : un effort nécessaire pour défaire les liens et attachements antérieurs, et inventer, apprendre et régler les nouveaux modes de fonctionnement. L' enrôlement des collectivités s'est déployé à travers la mise en place et l'activation d'une multiplicité de leviers. Il s'est agi en particulier :

- de clarifier le présent et d'ordonner l'avenir dans une vision partagée avec un exercice de planification départementale pratiquement généralisé ;
- d'agir sur la conduite des élus au moyen de dispositifs de conditionnalité pour l'accès aux subventions ;
- de jouer de la pression réglementaire, et de l'intercession sur un mode bien résumé par un ingénieur d'un service de l'État (« Si on ne

prend pas son bâton de pèlerin et que l'on ne va pas voir commune par commune [...] cela [le regroupement] aura du mal à se faire »), complété en tant que de besoin par une menace voilée (« Aujourd'hui, vous pouvez encore choisir dans une certaine mesure et négocier, demain ce ne sera plus possible ») ;

- de recueillir, organiser et valoriser l'information sur l'eau DCH, avec des systèmes d'information parfois intégrés dans un observatoire départemental.

Cet enrôlement a reposé sur une logique de compromis et de composition. Compromis d'abord entre la rationalisation et une proximité revendiquée notamment pour le volet distribution d'eau de la compétence : un maillage de syndicats territoriaux cantonnés à la production de l'eau potable et à son transport a constitué à cet égard une figure de compromis pour les élus réticents en leur permettant de conserver les structures distributrices. Composition ensuite entre la lettre et la pratique de l'exercice des compétences, comme on a pu l'observer pendant des années en Ile-et-Vilaine : les services de l'État toléraient un décalage entre l'organisation formelle en place et un fonctionnement en réalité rationalisé, le temps que se défassent les attachements anciens et que se mettent en place les nouvelles règles.

Vision stratégique de long terme et saisie tactique des occasions

Cette rationalisation hydro-territoriale « par le bas » n'a pas toujours été menée avec la même constance, elle a été marquée par des crises et des alertes rythmant largement son tempo, imposant des accélérations suivies parfois de ralentissements plus ou moins marqués. Les trajectoires de rationalisation ont été plutôt graduelles et inscrites d'emblée par les acteurs de la coalition dans une perspective de temps long. Comme l'expliquait le vice-président du conseil départemental de la Manche :

« Il ne faut jamais heurter les gens, il faut y aller doucement, qu'ils comprennent. »

Et le président du même conseil général de renchérir :

« À terme ça sera un syndicat départemental [...] il faut y aller progressivement. On le suggère et on fait en sorte que la suggestion soit partagée. »

Même son de cloche chez cet ingénieur de service déconcentré dans les Deux-Sèvres :

« L'objectif que l'on s'est fixé dès 1995, quand le premier schéma départemental est sorti, est d'inciter dans un premier temps à l'intercommunalité autour des syndicats de production [...] cela permettrait dans un deuxième temps, mais pour moi c'est à l'horizon de quinze ou vingt ans, d'avoir un syndicat départemental unique, mais il faut y aller doucement. »

Dans la pratique, la relative stabilité du monde local de l'eau permettait aux acteurs de la coalition d'articuler un projet stratégique de rationalisation, fréquemment inscrit dans un schéma départemental, et une capacité tactique à déceler et à exploiter tout le « potentiel des situations » (Jullien, 1997) ; c'est ce qu'exprime bien cette autre citation d'un fonctionnaire dans la Manche :

« Jusqu'à présent, dès qu'il y avait une collectivité où je sentais que le fruit était mûr, on se jetait dedans et on s'investissait à fond pour les aider à se regrouper. »

Entre stratégie et tactique, la rationalisation avança globalement étape par étape, comme l'illustrent ces quelques exemples. Dans le Cantal, la réflexion démarra ainsi par une coordination mise en place au sein de « secteurs territoriaux de gestion » dotés d'un cadre commun de programmation de travaux, au sein desquels pourrait être réfléchi une première structuration technique sur la base d'interconnexions en attendant l'émergence d'un maître d'ouvrage unique. Dans la Manche, ce fut la mise en place d'une politique de commandes groupées permettant de financer une étude qui enclencha le changement. La couverture du territoire par des syndicats de production a constitué l'étape suivante, de même que la mise en place de « noyaux de départementalisation », c'est-à-dire des institutions prenant initialement en charge à une large échelle certaines opérations techniques (protection de la ressource, production et transport d'eau, assistance technique) et susceptibles de fournir la matrice d'une restructuration plus large par un transfert massif de compétences, comme on l'a observé aussi dans l'Aube.

Toutefois, les trajectoires de changement ont également été marquées par des ruptures, des événements induisant des inflexions fortes, voire des réorientations radicales. Cela a tenu à la capacité de la coalition susmentionnée de proposer et de faire accepter — au moins formellement — une nouvelle architecture institutionnelle, comme ce fut le cas au début des années 1990 en Ille-et-Vilaine ; mais ce « schéma clef en main » fut ensuite mis en œuvre très progressivement, les logiques du temps long et du compromis reprenant ici leurs droits. *A contrario*, l'exemple du Rhône illustre l'échec de la mise en place d'un syndicat départemental promu par le conseil départemental dans une perspective de solidarité et de réduction progressive des disparités de prix de l'eau, en raison de l'opposition de grands acteurs territoriaux. La rupture a pu être également provoquée par un basculement de couleur politique dans telle ou telle institution départementale, conduisant à un changement de politique de l'eau.

En fin de période, ce sont surtout les retraits simultanés des services de l'État et du conseil départemental qui ont provoqué de nouvelles inflexions ou des ruptures, conduisant en particulier à un passage de relais en matière de gouvernance à un syndicat intercommunal départemental lorsqu'il était en place. Dans la Manche par exemple, la crise des finances publiques a conduit le Département à organiser son retrait progressif de la politique de l'eau ; la disparition concomitante de l'ingénierie publique soulevait de son côté un problème de perte de connaissances et de « vision globale » sur l'ensemble du département ; ce sont alors les « grandes collectivités », communauté urbaine de Cherbourg et syndicat du centre Manche, qui ont pris l'initiative de lancer une réflexion sur une structure départementale.

UNE ARCHITECTURE POLITICO-INSTITUTIONNELLE DIFFÉRENCIÉE

Les enquêtes menées dans le cadre de notre projet ont permis de mettre en évidence la gamme des arrangements territoriaux façonnés par ces dynamiques, ainsi que les limites de ce processus au moment du basculement dans la seconde phase de changement.

Les formes élémentaires de l'organisation hydro-territoriale

Nous définirons les arrangements territoriaux comme des configurations de gouvernance combinant spécialisation fonctionnelle[77] et interdépendance régulée entre institutions intervenant à des échelons territoriaux différenciés[78]. Certains de ces arrangements empruntent leurs principaux traits à diverses variantes du fédéralisme.

1) L'arrangement territorial de référence correspond à la situation d'atomisation radicale des services, dans laquelle coexistent de nombreuses autorités organisatrices largement autonomes exerçant l'ensemble des compétences. Elles bénéficient historiquement du soutien du conseil départemental, notamment en milieu rural, et du pilotage technique par les services déconcentrés de l'État. Ce cas de figure n'a pas été rencontré directement dans nos études de cas, même si on peut faire l'hypothèse qu'il correspond à la situation qui prévalait avant la mise en œuvre de la rationalisation dans de nombreux départements.

2) La première forme de réorganisation territoriale, que l'on peut qualifier de pré-rationalisée, correspond à l'arrangement que nous avons qualifié de multi-local : il se caractérise par des services en nombre relativement important, qui conservent la responsabilité de leurs fonctions techniques (production et distribution), et peuvent compter sur un équivalent fonctionnel de la rationalisation, constitué soit par le recours généralisé à la délégation de service, soit par le soutien d'une institution conjointe (syndicat, entente intercommunale, société publique locale) qui est un outil technique mutualisé. Dans cette configuration, les collectivités de base conservent la plénitude de leurs compétences majeures (production et distribution), et peuvent compter sur l'institution pour des missions d'assistance, qu'il s'agisse de préservation de la ressource, d'assistance technique voire gestionnaire. L'institution conjointe consolide le maintien des souverainetés locales, elle est un instrument aux mains des autorités gestionnaires et de ce fait non directement soumise aux aléas politiques. Cela correspond au cas de figure initial de l'Aube, avec un syndicat départemental fonctionnant comme une agence polyvalente de moyens et de services pour les collectivités de base. La fonction d'institution de soutien a pu être assurée directement par le conseil départemental.

Ce modèle multi-local a été fragilisé par certaines faiblesses des montages juridiques mobilisés pour les institutions conjointes, puis par la montée en puissance du discours de rationalisation et des exigences de performance et de qualité, qui finirent par déborder à un moment donné la capacité d'amortissement et de prise en charge par l'institution conjointe. Ce type de configuration était alors susceptible de basculer, l'institution conjointe fournissant la matrice pour un transfert plus ou moins complet des compétences, comme dans l'Aube.

3) L'arrangement que nous qualifierons de « confédéral »^[79] se caractérise par un réagencement des compétences ayant conduit à l'émergence d'une structure intermédiaire exerçant une compétence opérationnelle, fréquemment la protection de la ressource, la production et le transport de l'eau. La forme juridique de cette structure intermédiaire est par exemple le syndicat mixte de production (SMP).

Cet arrangement est guidé par la logique de subsidiarité, qui conduit les autorités de l'eau à se dessaisir des compétences susceptibles d'être gérées de manière plus efficace à un échelon territorial élargi. Le terme « confédération » souligne le caractère davantage technique que politique de ce choix. Le département peut alors être maillé en tout ou partie par de telles structures desservant plusieurs autorités de distribution, comme on l'observe à des degrés divers dans la Manche ou les Deux-Sèvres. Ces structures intermédiaires peuvent par ailleurs entretenir entre elles des relations fonctionnelles *via* des interconnexions. Une institution conjointe de soutien est également envisageable, au service des syndicats mixtes de production et des entités distributrices.

4) L'arrangement que nous qualifierons de « fédéral » se distingue du précédent par la prise en charge par l'institution supra-locale, en plus de certaines missions opérationnelles, de tout ou partie des missions de planification, d'information, voire de solidarité financière au service des objectifs définis dans le plan, missions qui constituent en quelque sorte le « trousseau de base » du « chef de file » de la gouvernance territoriale de l'eau DCH. Ici, il y a une perte d'autonomie explicite des échelons fédérés, qui s'inscrivent dans les orientations définies dans le schéma et s'ajustent

aux conditionnalités du mécanisme de solidarité financière, mais cette perte d'autonomie n'est pas totale au nom de la subsidiarité et de la proximité.

C'est ce type d'arrangement que la coalition mit en place puis fit monter en puissance en Ille-et-Vilaine, avec une configuration originale à trois niveaux : une cinquantaine de collectivités distributrices, six syndicats de production et un syndicat départemental progressivement autonomisé du conseil départemental et dont l'autonomie financière à moyen/long terme est garantie par un fonds alimenté par une redevance perçue sur tous les usagers. Dans la Manche, le syndicat départemental SDeau50, porté par une alliance de collectivités avec l'appui du conseil départemental, fut d'abord chargé du schéma départemental, de la préservation de la ressource, et des projets de sécurisation d'envergure départementale, avant d'être doté en 2015 d'une compétence à la carte en matière de production et de distribution d'eau, l'objectif étant clairement de le faire monter en puissance en tant que structure intégrée de gestion de l'eau potable.

5) Enfin, le modèle que nous qualifierons d'unitaire ou de centralisé se caractérise par un transfert total de compétences vers un syndicat départemental ou à vocation départementale. C'est ce qui s'est mis en place dans l'Aube, ce qui se dessinait dans la Manche, ou ce qui avait été mis en place de manière très volontariste par le conseil départemental de l'Ariège, qui s'était livré à un très actif démarchage auprès des collectivités, mettant en avant l'impératif de solidarité et la décharge de responsabilité pour les élus en cas de problème de gestion, mais jouant également des dispositifs de conditionnalité.

Dans ce type de configuration, le compromis avec l'impératif de proximité se joue dans la gouvernance interne de la structure intégrée. C'est ainsi que certains syndicats départementaux intégrés, en Alsace-Moselle ou en Charente-Maritime, ont mis en place des commissions ou des assemblées territoriales qui conservent un droit de décision sur des enjeux importants à leur échelle, comme la définition du tarif ou la programmation des investissements ; le ou les échelons décisionnels supérieurs sont mobilisés pour organiser la sécurisation technique, éviter les investissements redondants, faire émerger progressivement des solidarités et des perspectives d'unification tarifaire, et bien entendu pour développer une

stratégie d'ensemble et permettre des économies d'échelle (commandes publiques...).

Une rationalisation inachevée

Quel bilan pouvait-on tirer à l'issue de ce cycle de rationalisation ? Il est clair que si l'injonction s'était bel et bien imposée à tous, elle avait emprunté des chemins très différents, sinueux, inscrits dans un horizon d'achèvement temporel ayant fini par apparaître décidément trop éloigné si ce n'est hors d'atteinte. De fait, la rationalisation engagée à la fin des années 1970 était encore loin d'être achevée à la fin des années 2000. Elle dut en effet composer en cours de route avec les priorités définies localement en termes de sécurité, avec la force des attachements à une gestion de proximité, avec le poids combiné des héritages hydrotechniques et sociopolitiques. Cela donna naissance à divers arrangements, produits d'une histoire complexe mêlant de manière très liée des mécanismes politiques (capacité d'action de la coalition), sociaux (cultures de la gestion de l'eau et de la solidarité), et bien évidemment hydro-géographiques (distribution territoriale de la ressource), qui ont tenté d'inscrire une relative autonomie de leurs composantes dans une architecture permettant néanmoins une régulation d'ensemble et qui, parfois plus qu'ils ne les résolvaient, déplaçaient en fait sur leur territoire l'ensemble des enjeux politiques et techniques liés à l'eau potable.

Globalement, le modèle multi-local était fragilisé à la fin de la période considérée, susceptible de basculer vers un modèle unifié dès lors qu'une pression suffisante s'exerçait (cas de l'Aube). Une tendance assez forte se dessinait vers des modèles confédéraux à fédéraux, incluant dans la mesure du possible un pôle urbain. La bipolarisation des services pronostiquée par Pezon et Canneva (2009), autour des « centres urbains denses d'une part et des départements sur les zones rurales d'autre part », n'était pas inéluctable : tout dépendait du jeu d'influence et d'interdépendance entre les puissances urbaines de l'eau et leur « hinterland hydrique ». Du côté des acteurs de la coalition, la crise des finances publiques a été un facteur de retrait particulièrement fort conduisant les conseils départementaux à redéfinir leurs priorités et à réduire leurs aides en matière d'eau potable ou à adopter des moratoires. Du côté de l'État territorial, outre la fin de

l'ingénierie publique issue de la Révision générale des politiques publiques (RGPP)[80], la réorganisation engagée privilégiait l'échelon régional. Le leadership de la gouvernance était en passe de basculer vers un nouveau binôme politico-administratif, typiquement l'institution fédérale et les services de l'État, à même d'activer une série de leviers et d'instruments d'action.

Sur le plan technique et organisationnel, la rationalisation fut essentiellement centrée sur la sécurisation de la ressource et de la production d'eau. Par choix (impératif de proximité, prise en compte d'un tempo du changement) ou par nécessité (arbitrage des priorités et des ressources), la distribution de l'eau est plutôt restée en retrait, avec dans certains cas la perspective d'un enjeu orphelin (au moins à moyen terme), celui du renouvellement du patrimoine technique que les collectivités de base ne seraient pas toujours en situation d'assumer correctement.

LE TEMPS DE L'ACCÉLÉRATION

La pression sur les collectivités en général, et les structures de l'eau en particulier, s'est faite plus forte au cours des années 2000. Elle a abouti à une reprise en main par le pouvoir central, et à une refonte majeure des territoires de l'eau.

Une reprise en main par le pouvoir central

La rationalisation de l'intercommunalité finit par devenir un objectif explicite de politique publique nationale avec la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010[81]. Cette loi s'est traduite par l'élaboration en 2010-2011 des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), visant la couverture de l'ensemble du territoire national par des intercommunalités à fiscalité propre (EPCI-FP). Elle a été prolongée ensuite par le renforcement des exigences en termes de taille de population et de cohérence territoriale concernant ces intercommunalités.

Du côté du monde de l'eau, la pression se faisait également plus forte. La Cour des comptes déplora ainsi dans son rapport de 2011 le peu de progrès réalisés depuis son constat de 2003 relatif à « la dispersion, l'hétérogénéité

et la complexité de l'organisation territoriale des services publics d'eau et d'assainissement ». Elle souligna divers problèmes ponctuels (transferts de compétences formels, partiels, imprécis, sources d'insécurité juridique) et récapitula les freins au développement de la coopération intercommunale (de nature technique, économique ou juridique), pour rappeler toutefois que « lorsque la volonté politique existe, ces freins peuvent être surmontés ». En fin de compte, c'est dans le cadre de la mise en chantier de la troisième grande vague de décentralisation, avec la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)^[82], que les événements et les décisions se sont précipités. Ce coup d'accélération fut justifié principalement de la manière suivante : l'impératif de rationalisation de l'architecture institutionnelle de l'eau potable, avec ses promesses d'efficience et de transparence, devait enfin dépasser le stade du vœu pieux sans cesse réitéré et toujours différé ; « il est temps de faire preuve de volontarisme sur le sujet » martelait par exemple le député J. Launay lors de la séance parlementaire consacrée au sujet^[83].

Le gouvernement opta finalement pour une (re)prise en main du processus de rationalisation *via* une réforme *top down*, faisant de l'EPCI-FP le nouvel échelon de référence pour l'eau potable et l'assainissement, et qui devait mettre fin à un système « illisible ». D'autres options réformatrices auraient pu être retenues : par exemple mieux encadrer dans le temps les modalités de la rationalisation par le bas. On est assez proche du schéma conceptualisé par Epstein (2015) : une reprise en main de la gouvernance territoriale par l'État, qui succède à une phase dans laquelle les collectivités avaient bénéficié d'un assez large espace d'autonomie^[84]. À cet égard, le pilotage de cette réorganisation est éloquent : c'est en effet au préfet qu'il revenait d'établir le schéma départemental de coopération intercommunale, la commission *ad hoc*^[85] n'intervenant que pour proposer des amendements ne pouvant être acceptés qu'à certaines conditions.

Les effets de la réforme

Aujourd'hui, en 2017, la réforme n'est qu'engagée. Elle continue à faire l'objet de réticences fortes : ainsi, à la toute fin de la dernière mandature, le Sénat, porte-voix des territoires, notamment ruraux, réussit à faire passer un texte annulant certaines dispositions de cette rationalisation. La dernière

vague des schémas départementaux de coopération intercommunale ne traite par ailleurs que fort peu des territoires de l'eau : les services des préfectures associés aux services techniques ont été parallèlement mobilisés par d'importants chantiers, dont celui de la création *ex nihilo* d'une nouvelle compétence élargie à la gestion de l'eau, des milieux aquatiques et à la prévention des inondations (Gemapi). On ne peut donc à ce stade qu'esquisser des hypothèses sur les effets de la loi sur les territoires de l'eau. On peut globalement s'attendre à trois effets majeurs.

Le premier est celui de l'amplification de la montée en puissance des « pôles communautaires de l'eau », avec des dimensions urbaines plus ou moins affirmées. Cela concerne les communautés d'agglomération et les communautés de communes, et se traduira dans certains cas par la création (plus ou moins) *ex nihilo* de services communautaires, héritant des syndicats dissous un ensemble d'infrastructures, de pratiques gestionnaires et tarifaires potentiellement très disparates. Le deuxième effet est l'ouverture sur certains territoires d'une « fenêtre de concurrence » autour de l'exercice de la compétence entre deux catégories d'acteurs : les nouveaux entrants d'une part, communautés de communes ou d'agglomération notamment, et d'autre part les sortants, les grands syndicats susceptibles d'être maintenus en raison de leur extension territoriale mais qui courent le risque d'être vidés de leurs adhérents précisément au profit des communautés désireuses d'exercer la compétence. Ces syndicats s'engagent parfois dans de véritables stratégies de défense de leur périmètre, mettant notamment en avant leur maîtrise technique et l'enjeu de la solidarité territoriale (cas des syndicats départementaux de l'ouest de la France). Le dernier effet consiste en une remise à plat des relations entre territoires de l'eau : en particulier, il sera intéressant de voir comment et sur quelles bases (domination, solidarité, coopération...) les pôles urbains, parfois qualifiés d'« aspirateurs à ressources » par leurs territoires limitrophes, interagiront avec ceux-ci.

Les facteurs qui vont présider aux décisions des différents protagonistes relèvent de plusieurs catégories : l'attractivité propre de la compétence ; l'état des relations inter-collectivités et de la gouvernance territoriale ; des considérations plus générales sur les « bonnes » conditions d'exercice de l'action publique. Examinons-les plus en détail.

Quels sont tout d'abord les attraits possibles de la compétence eau pour une intercommunalité à fiscalité propre ? On peut en citer au moins quatre. Ce sont d'abord des compétences visibles et sensibles pour les usagers-citoyens, susceptibles de conférer un certain poids politique aux élus qui en ont la charge. Cela semble avéré pour l'eau, moins pour l'assainissement. Le cas échéant, la prise de compétence peut être assortie d'une promesse de retour en régie et obéir également à des logiques partisans ou de différenciation dans le champ politique territorial. Ensuite, l'exercice de la compétence donne accès à des dotations bonifiées[86] pour les communautés, motivation financière à ne pas négliger en période difficile pour les finances locales. La constitution de marchés de l'eau d'une taille importante, attractifs pour les bureaucraties techniques mais aussi pour les entreprises de l'eau, constitue un troisième attrait. Enfin, la prise de compétence permet de piloter directement un élément clef du développement urbain, de maîtriser plus efficacement certains enjeux intersectoriels (eau et voirie, eau et environnement...), voire de conforter et/ou d'étendre une position dominante et/ou un leadership territorial (via une capacité de ventes d'eau par exemple à des territoires limitrophes)[87].

Quant aux éléments plus contextuels susceptibles d'intervenir, on peut en citer ici deux principaux : d'une part, l'état antérieur de structuration et la tradition de coopération intercommunale, ce qui renvoie en partie au legs de la coalition de rationalisation ayant œuvré au cours des décennies précédentes ; d'autre part, l'existence de leadership politique, étatique voire technique (le directeur d'une régie importante...), en lien avec l'état de l'agenda politique territorial (il peut y avoir d'autres priorités que les services d'eau et d'assainissement *stricto sensu*, par exemple la Gemapi).

On peut enfin faire l'hypothèse que cette recomposition ne sera pas que l'expression du jeu des intérêts territoriaux et des rapports de force. Des justifications ou principes supérieurs seront vraisemblablement mobilisés pour guider les choix et les négociations. En d'autres termes, la réforme pourra obliger à reconsidérer certains enjeux majeurs tels que :

- le périmètre efficient d'exercice de l'action publique, avec l'arbitrage entre structures spécialisées (de type syndicat, pouvant traduire une certaine cohérence territoriale avec les enjeux hydrographiques), et

structure généraliste (de type communauté, pouvant proposer une intégration plus transversale ;

- l'échelle de gestion permettant de faire face le plus efficacement possible aux enjeux les plus sensibles (financement du renouvellement, sécurisation de l'accès aux ressources, maîtrise du prix...) ;

- la solidarité (subie/choisie) notamment entre territoires urbains avec de fortes densités d'usagers et territoires périurbains/ruraux avec des densités d'usagers plus faibles, et/ou entre territoires producteurs/vendeurs de ressources et territoires consommateurs de ressources ;

- le devenir de milliers de « petits » élus de l'eau, souvent très actifs et mobilisés dans la vie de « leur » service communal ou syndical — certains pourront peut-être conserver une place dans la nouvelle gouvernance, au sein de « commissions territoriales » composées d'élus communaux et auxquelles sont « déconcentrées » certaines prérogatives, une manière de faire vivre une forme de proximité dans un cadre rationalisé.

CONCLUSION

À la suite de la reformulation du problème de l'eau potable, des coalitions de rationalisation ont cherché à enrôler les cibles privilégiées, les élus de l'eau ; elles se sont inscrites globalement dans un temps long, jalonné parfois par des ruptures ou bifurcations importantes liées à la capacité politique de la coalition dominante à imposer une reconfiguration territoriale ; ce qui s'est donné à voir est donc une « articulation de temporalités hétérogènes » (Commaille *et al.*, 2014), dont la mise en cohérence a reposé en grande partie sur la stabilité du monde local de l'eau. Cela a conduit à l'émergence de différents arrangements territoriaux, redessinant la distribution des rôles et recomposant les relations entre les principaux protagonistes, en phase avec la thèse de la différenciation des configurations institutionnelles de prise en charge des problèmes publics en fonction des géographies plurielles des pouvoirs, des intérêts et des solidarités (Béhar et Lévy, 2015). Nos résultats explicitent également et interrogent un modèle de changement graduel au sein duquel une coalition d'acteurs ancrés dans le périmètre départemental a joué un rôle majeur grâce à sa capacité à articuler, à partir de ce « point fixe territorial », vision

stratégique et capacité tactique. Dans un second temps, l'État a repris la main et est en passe de procéder à un remodelage par le haut de la carte des territoires de l'eau, dont il est encore difficile d'évaluer les conséquences.

Trois points de vigilance peuvent être signalés. Le premier a trait aux menaces qui pèsent sur l'efficacité globale du système, du fait de la fragilisation de certaines structures existantes bien rôdées et de l'émergence de nouvelles structures qui vont hériter d'un assemblage assez composite de situations. Le deuxième est lié aux effets de l'imposition d'un cadre territorial, celui du bassin de vie des intercommunalités de projet^[88], qui n'a que peu de raisons *a priori* d'être pertinent pour l'eau. Le dernier est celui de la concentration du pouvoir sur l'eau qui se ferait au détriment des « petits élus » et des usagers, lesquels perdraient tout contrôle sur les orientations de la politique de l'eau. La question posée est alors celle des contre-pouvoirs et du rôle à venir des usagers/citoyens dans l'expression des préférences collectives sur l'eau potable. Si l'on considère le processus de recomposition comme inachevé, c'est notamment du côté de la place à accorder au citoyen-usager de l'eau qu'il convient d'attendre des avancées voire des prises de parole appelant à plus de transparence.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Barbier R., Roussary A., Salles D., Caillaud K. *et al.*, 2016. *Les territoires de l'eau potable. Chronique d'une transformation silencieuse, 1970-2015*. Éditions Quæ, coll. « Update Sciences & Technologies ».

Béhar D., Lévy J., 2015. Y a-t-il une bonne échelle locale ? *Esprit*, 2, p. 96-108.

Commaille J., Simoulin V., Thoemmes J., 2014. Les temps de l'action publique entre accélération et hétérogénéité. *Temporalités [en ligne]*, 19.

Cook C., Bakker K., 2012. Water security: Debating an emerging paradigm. *Global Environmental Change*, 22, p. 94-102.

Cour des comptes, 2011. Les services publics d'eau et d'assainissement : des évolutions encourageantes. *Rapport public annuel 2011*, Paris.

Dantonel-Cor N., 2017. Commission départementale de la coopération intercommunale. In : Kada N., Pasquier R., Courtecuisse C., Aubelle V.

(dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*. Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, p. 197-203.

Epstein R., 2015. La gouvernance territoriale : une affaire d'État. *L'Année sociologique*, 65, p. 457-482.

Hellier E., 2015. La capacité politique de l'intercommunalité urbaine au prisme de la gouvernance des services d'eau. Les enseignements d'une analyse territorialisée. *Politiques et management public*, (32)1, p. 27-43.

Hooghe L., Marks G., 2003. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance. *American Political Science Review*, 97(3), p. 233-243.

Jullien F., 1997. *Traité de l'efficacité*. Paris, Grasset.

Pezon C., Canneva G., 2009. Petites communes et opérateurs privés : généalogie du modèle français de gestion des services d'eau potable. *Espaces et sociétés*, 4, p. 21-39.

Pouvoirs Locaux, 2007. Dossier : Le département, l'état des politiques publiques, l'avenir du Conseil Général. 75.

Sabatier P., Weible C., 2007. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In : Sabatier P. (dir.), *Theories of the Policy Process*. 2nd Edition, Boulder, Westview Press, p. 189-220.

Watts R., 2001. Les modèles de partage fédéral des compétences. *Revue internationale des sciences sociales*, 167, p. 25-34.

66. Cet article reprend une partie de l'argument développé dans Barbier *et al.* (2016).

67. Depuis le second Forum mondial de l'eau en 2000. Sur ce sujet voir Cook et Bakker (2012).

68. Cette catégorie d'eau DCH recouvre non seulement l'eau potable distribuée par les services, mais également les « eaux brutes » utilisées pour la produire, qu'elles soient des ressources souterraines ou superficielles.

69. On distingue classiquement l'intercommunalité syndicale dite technique, et l'intercommunalité communautaire ou métropolitaine dite de projet ; seule cette dernière catégorie bénéficie de la capacité fiscale.

70. Il s'appuie sur les principaux résultats des travaux de recherche menés dans le cadre du projet Aquadep « Gouvernance départementale de l'eau destinée à la consommation humaine » (2008-

2012) soutenu par le programme Eaux et Territoires (Medad, Irstea, CNRS) ; <http://aquadep.irstea.fr>



71. Une autre dimension concerne la rationalisation de l'approvisionnement autour de ressources qualifiées de « stratégiques » à un titre ou à un autre. Nous ne l'abordons pas dans cet article.

72. Nous utiliserons cette dénomination anachronique pour la période étudiée (c'était alors les conseils généraux) mais plus claire.

73. Par convention, le terme « département » désigne le territoire, tandis que « Département » sera parfois utilisé pour désigner l'institution départementale, autrement dit le conseil départemental (général).

74. Une interconnexion est une liaison entre deux réseaux de différentes structures, ou entre des réseaux d'une même structure.

75. La notion de coalition est empruntée au cadre d'analyse introduit et développé par Paul A. Sabatier et Hank Jenkins-Smith au cours des années 1990. Voir notamment Sabatier et Weible (2007).

76. Il s'agit des six départements étudiés dans le projet Aquadep : Aube, Cantal, Ile-et-Vilaine, Manche, Rhône, Deux-Sèvres.

77. Ces autorités organisatrices se répartissent donc les fonctions techniques (production, distribution...) ou politiques (planification, solidarité, information) constitutives de l'alimentation en eau potable.

78. Ces arrangements territoriaux apparaissent comme des hybrides des deux types élémentaires de gouvernance multi-niveaux de l'action publique distingués par Hooghe et Marks (2003) : le type I correspond à un ensemble articulé de structures stables et généralistes présentes sur un nombre limité de niveaux et intervenant à chaque niveau sur des territoires exclusifs, par exemple un territoire communal ou départemental ; le type II correspond à la prolifération de structures flexibles, dédiées à une fonction unique, opérant à de multiples niveaux. Les arrangements confédéraux ou fédéraux que nous considérons empruntent au premier type leur structure imbriquée en « poupée russe », et au second leur caractère spécialisé dans la prise en charge d'un enjeu unique (l'eau).

79. On trouvera dans Watts (2001) une présentation des (nombreuses) variantes du fédéralisme. L'analogie avec un système fédéral n'est pas complète : dans un tel système, en effet, les deux niveaux de gouvernement disposent chacun de leur propre légitimité (*via* des élections). Dans nos cas de figure, l'institution « con/fédérale » est dirigée par des élus issus des composantes fédérées, rejoignant le cas échéant par des conseillers généraux.

80. Il s'agit de la Révision générale des politiques publiques conduite de 2007 à 2012 et ayant mené : 1) à faire du niveau régional l'espace de pilotage des politiques publiques et du niveau départemental celui de leur mise en œuvre opérationnelle, et 2) à la disparition de l'ingénierie publique.

81. Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.

82. Loi n° 2015-911 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

83. Assemblée nationale, séance du 4 mars 2015.

84. À ceci près que l'État agit moins « à distance » qu'en proximité.

85. La commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), espace de concertation entre élus et État, mise en place en 1992, s'est imposée progressivement et a réussi à obliger « les élus à réfléchir ensemble et à proposer au préfet de département des structures cohérentes, permettant de mener des actions et des politiques publiques locales, basées sur la constitution de projets de territoire à moyen et long terme » (Dantonel-Cor, 2017).

86. La dotation globale de fonctionnement (DGF) — qui fournit souvent une part conséquente des recettes des collectivités — est majorée en fonction de certains critères ; pour les communautés de communes il faut exercer au moins neuf compétences parmi douze proposées, dont eau, déchets, assainissement, Gemapi...

87. L'analyse de cette prise de compétence en termes de capacité politique a été faite par Hellier (2015). Selon cet article, en 2011, la moitié des communautés d'agglomération exerçait la compétence eau. Le chiffre était moindre pour la compétence assainissement.

88. Par opposition à une intercommunalité dite de gestion, l'intercommunalité de projet est constituée pour réaliser un projet de gestion du territoire, éventuellement matérialisé par un plan d'urbanisme intercommunal.

Chapitre 6

La gestion des services de *saneamento* dans les aires métropolitaines au Brésil : nouveaux territoires, nouvelles institutions

Ana Lucia Britto

Dans le débat sur les moyens de généraliser l'accès à l'eau et à l'assainissement collectif au Brésil, s'affrontent depuis longtemps les défenseurs d'une gestion à l'échelle municipale, et les partisans de l'intervention des États fédérés par le biais des *Companhias Estaduais de Saneamento Básico* (CESB, établissements publics d'État[89]). Or de nouvelles perspectives territoriales et institutionnelles de gestion des services, par rapport aux modes régionalisé et municipal, se dessinent dans les espaces métropolitains. Les institutions du *saneamento*[90] s'y trouvent réorganisées par une nouvelle structuration de leur régulation et de leur planification. Celle-ci a été formalisée depuis une douzaine d'années dans deux lois : la loi de coopération fédérative[91], qui établit notamment les règles générales des contrats de *Consórcios Públicos* (syndicats intercommunaux ou mixtes) ; et la loi sur les directives nationales de gestion du *saneamento básico*[92]. Ces deux lois offrent de nouvelles perspectives d'organisation du secteur.

En décembre 2013, un nouveau Plan national de *saneamento básico* (Plansab[93]) a été approuvé par plusieurs ministères (Villes, Finances, Santé, Planification, Environnement et Intégration nationale) et a été rendu public dans l'arrêté interministériel 571. Il établit des orientations et des actions nationales de *saneamento básico* sur les vingt prochaines années (2014-2033). Juste avant, en septembre 2013, la Cour suprême fédérale (*Supremo Tribunal Federal*, STF)[94] s'était prononcée dans un procès en inconstitutionnalité (ADI) dans l'État de Rio de Janeiro, concernant la

compétence sur les services de *saneamento* dans les régions métropolitaines (RM) ; il a été décidé que, dans les métropoles et dans les microrégions^[95], leur gestion devait être partagée entre les États et les municipalités, ouvrant aussi de nouvelles perspectives de rationalisation des services dans ces zones.

Le texte qui suit est organisé en trois parties : d'abord, il rappelle les impasses classiques dans la répartition des responsabilités entre les trois entités de la fédération (Union, États et municipalités) dans la gestion des services d'eau potable et d'assainissement collectif. Par principe, le débat sur la compétence sur les services se joue à deux niveaux : celui de la complexité des relations entre niveaux administratifs dans une fédération et des difficultés de construire une autonomie municipale dans le contexte fédéral brésilien ; et celui de la bonne échelle territoriale de gestion des services, par rapport aux caractéristiques spécifiques des infrastructures existantes, c'est-à-dire des réseaux d'eau et d'assainissement dans leur articulation avec le partage des ressources dans les agglomérations urbaines.

La deuxième partie présente les modes de gestion actuels dans les régions métropolitaines du pays. Dans la Constitution de 1988, la responsabilité d'en constituer, et de choisir les municipalités qui y sont incluses, a été attribuée aux États. En 2010, d'après l'Institut brésilien de géographie et de statistiques (IBGE), il y avait 36 régions métropolitaines qui abritaient presque 84 millions d'habitants, soit environ 43 % de la population du Brésil. Parmi celles-ci on trouve aussi bien la plus grande région métropolitaine du pays, celle de São Paulo avec 39 municipalités membres et une population proche de 20 millions d'habitants, que la région métropolitaine du sud-ouest du Maranhão, couvrant huit municipalités et une population d'à peine plus de 300 000 habitants.

« Même si d'autres critères que le poids de population sont importants, indubitablement, ce dernier a une pertinence significative pour justifier la création d'une région métropolitaine. »
(Barreto, 2012 : 62)

En plus des régions métropolitaines on comptait trois régions intégrées de développement (Ride)^[96] : le district fédéral et ses environs, Grande Teresina et Polo Petrolina Juazeiro.

Comme, dans la plupart des cas, la création d'une région métropolitaine n'obéit pas à des critères clairs, objectifs et consistants, que ce soit dans leur institution ou dans la délimitation des municipalités membres, l'Observatoire des métropoles a utilisé les données de l'IBGE et identifié une quinzaine d'espaces urbains métropolitains véritablement capables de polariser le territoire brésilien aux échelles nationale, régionale et locale, et en plus de hiérarchiser les municipalités comprises en leur sein, en fonction de leur degré d'intégration dans la dynamique métropolitaine (*Observatório das Metrópoles*, 2012) : São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Brasília, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Campinas, Manaus, Vitória, Goiânia, Belém et Florianópolis, qui sont utilisés dans l'analyse ci-dessous.

Dans la dernière partie, on cherche à identifier les perspectives et les impasses actuelles de la gestion métropolitaine des services d'eau potable et d'assainissement collectif, à partir de questions comme l'intersectorialité, la cohérence territoriale et le partage du pouvoir de gestion.

LES IMPASSES DE LA LÉGISLATION BRÉSILIENNE SUR LA COMPÉTENCE MUNICIPALE DANS LE SECTEUR

L'actuelle Constitution de 1988, est décentralisatrice et municipaliste : elle a pour principes l'autonomie des trois échelles territoriales de gouvernement et la répartition des compétences entre elles. Le premier concerne l'auto-organisation et l'auto-administration des trois entités (Union, État, municipalité), et le deuxième consiste en la division spatiale et verticale des pouvoirs.

Une compétence municipale, mais partagée ?

D'après Souza, les constitutions brésiliennes ont toujours détaillé les compétences des trois niveaux de gouvernement. Celles de l'Union sont énumérées ; les municipalités ont des compétences liées à l'intérêt local, et les États les compétences résiduelles. L'Union détient l'éventail le plus important de compétences exclusives. En revanche, le niveau très détaillé de la Constitution de 1988 laisse peu de marge aux États pour l'exercice de la compétence résiduelle. Toutefois, inspirée par l'expérience allemande,

elle a également institué un ensemble de compétences partagées entre les niveaux de gouvernement, avec possibilité de chevauchement entre eux (Souza, 2005 ; Barroso, 2007 : 3).

« Les constituants de 1988 ont clairement adopté le principe d'une responsabilité, commune aux trois niveaux, de la fourniture de la plupart des services publics, et en particulier de ceux à dimension sociale. Cela génère des débats animés sur quel niveau est responsable de quelle politique ou quel service public. Se traduisant souvent par des accusations réciproques entre gouvernants, ces débats ignorent que les constituants ont opté pour une division institutionnelle du travail clairement répartie entre les trois niveaux, signalant que le fédéralisme brésilien aurait un caractère plus coopératif que duel ou compétitif. » (Souza, 2005 : 112)

En ce qui concerne les services d'eau et d'assainissement, d'après l'article 21-XX :

« [...] est de la compétence de l'Union [...] la fixation des directives pour le développement urbain, y compris le logement, le *saneamento básico* et les transports urbains. »

L'Union peut donc fixer les normes techniques et les paramètres de qualité nationaux relatifs à la fourniture du service de *saneamento* ; ce qui a été réalisé avec la loi n° 11.445/2007 et grâce au Plansab. Cependant, d'après Barroso, « mettre en place des directives » n'autorise pas l'Union à épuiser le sujet, ce qui reviendrait à nier l'autonomie des entités fédératives compétentes pour la prestation du service. Quant à la celle du *saneamento básico*, elle est le « produit d'une conjugaison sophistiquée de techniques de répartition de compétences dans le système fédéral » (Barroso, 2007).

Quatre dispositions précisent la compétence politico-administrative sur le *saneamento*, dans les articles 23-IX, 30-V, 25 §30, et 200-IV §20 de la Constitution.

L'article 23, section IX, inclut l'amélioration des conditions du *saneamento básico* dans les compétences communes de l'Union, des États et des municipalités, ouvrant ainsi la possibilité pour n'importe laquelle des entités fédératives d'agir pour cette amélioration. La finalité constitutionnelle est la coopération productive entre elles, et évidemment pas une superposition inutile et dispendieuse (Barroso, 2007 : 9). D'ailleurs, cet article 23 prévoit :

« [...] qu'une loi complémentaire fixera les règles de coopération entre l'Union et les États, le district fédéral et les municipalités, dans le but d'équilibrer le développement et le bien-être du pays. »

Mais cette loi n'a jamais été promulguée. Quant à l'article 30, il constitue la clause de compétence générale de la municipalité sur l'ensemble des services d'intérêt local :

« Il revient aux municipalités [...] d'organiser et de fournir, directement ou sous le régime de la concession ou de l'autorisation, les services d'intérêt local de caractère essentiel, y compris celui des transports collectifs. »

En l'absence d'explicitation dans cet article, restait à définir ce qu'est l'intérêt local. Les défenseurs de la compétence municipale considèrent que le *saneamento básico* en fait partie : les demandes formulées par les usagers de ces services sont faites aux municipalités, dans la mesure où leur absence ou leur précarité sont ressenties sur le lieu d'habitation et de travail. Les partisans de la compétence supra-municipale renvoient, eux, à l'échelle des ressources en eau : les services d'eau potable, d'assainissement et de gestion des eaux pluviales sont inclus dans des bassins hydrographiques qui sont en général plus grands que les territoires municipaux, et la gestion des services dans une commune a des impacts indirects sur les autres communes de ce bassin.

Cette diversité d'interprétations a conduit à un vif débat sur le rôle des municipalités dans la prestation des services. Pour Galvão Júnior, la Constitution fédérale de 1988 garantit la compétence communale sur les services d'intérêt local, mais un flou subsiste en ce qui concerne les réseaux de *saneamento*, ainsi que dans les lois qui en traitent (Galvão Junior *et al.*, 2009).

Pour Meirelles, la compétence municipale sur l'organisation et l'entretien des services publics locaux est reconnue comme un des principes constitutionnels garantissant l'autonomie administrative. Mais ce qu'il faut prendre en compte c'est l'intérêt qui prédomine, entre ceux de la municipalité, de l'État ou de l'Union.

« Si sur un sujet précis, l'intérêt de la Commune prédomine par rapport à celui de l'État membre ou de la Fédération, ce sujet est de compétence communale ; si son intérêt est secondaire par rapport aux autres entités politico-administratives, le sujet lui échappe et passe à celle dont

l'intérêt prédomine. Ainsi l'évaluation de la compétence municipale sur les services publics locaux doit être faite au cas par cas, en prenant comme critère la prédominance de l'intérêt, et non l'exclusivité, dans les circonstances de lieu, de nature et de finalité du service. » (Meirelles, 2000 : 315-316)

Et pour Barroso :

« La prédominance d'un intérêt sur les autres est une notion dynamique : au cours du temps et avec l'évolution de la société, une activité considérée aujourd'hui comme d'intérêt local prédominant pourra perdre cette caractéristique et passer dans une prédominance régionale voire fédérale. Une série de facteurs peut y conduire : depuis la formation de nouvelles agglomérations urbaines, finissant par effacer les limites des municipalités voisines, jusqu'à une nécessité technique d'action intégrée de plusieurs municipalités, pour la meilleure satisfaction de l'intérêt public. Mais le processus inverse n'est pas impossible, à la suite d'une modification substantielle de la forme du peuplement du territoire. » (Barroso, 2007 : 11-12)

L'article 30 fait l'objet d'interprétations divergentes dans le champ de la doctrine juridique quant à la compétence sur les services de *saneamento básico*. Pour certains, elle relève en général des municipalités, lorsque les infrastructures sont organisées au niveau local, mais elle peut être revendiquée par les États, par le biais de la constitution d'une région métropolitaine, lorsque l'étendue des infrastructures dépasse les limites d'une commune.

L'arrêt disputé de la Cour suprême fédérale

Cette ressource administrative a été utilisée par l'État de Rio de Janeiro, quand il a institué la région métropolitaine et défini les fonctions publiques et les services d'intérêt métropolitain ou commun (desservant plus d'une commune), parmi lesquels les services d'eau potable et d'assainissement collectif ; il l'a fait par la loi n° 2.869 de 1997, qui a remis en question l'autonomie des municipalités membres de la région métropolitaine par rapport aux services de transports publics et de *saneamento*. Cet aspect de la loi a été mis en cause par le PDT (Parti démocratique travailliste), un parti alors au pouvoir dans la commune de Niterói, qui a formé auprès de la Cour suprême (STF), un recours direct en inconstitutionnalité (ADI), avec l'argument d'une usurpation, par l'État de Rio de Janeiro, d'une grande partie des compétences que la Constitution fédérale et l'histoire du pays réservaient strictement aux municipalités. Un autre recours de contenu similaire a été formé contre la loi n° 2077 de l'État de Bahia.

Pendant douze ans, la Cour suprême a examiné la constitutionnalité des deux lois de Rio de Janeiro et de Bahia, attribuant à ces deux États la compétence sur le *saneamento básico* dans les régions métropolitaines et là où un même réseau desservait deux municipalités ou plus. Elle n'a arrêté ses conclusions qu'en mars 2013, et les a publiées en septembre. Les deux recours en inconstitutionnalité ont été jugés simultanément, avec le même résultat quant au régime juridico-constitutionnel des régions métropolitaines, des agglomérations urbaines et des microrégions, mais seul l'arrêt relatif à l'ADI 1842-RJ a été publié.

Ce laps de temps résulte des divergences entre les membres de la Cour suprême. Le juge Eros Grau^[97] et les juristes José Afonso da Silva et Ives Araújo Silva ont exprimé la même opinion : la compétence reste municipale, même dans les régions métropolitaines. Selon Eros Grau, la gestion intégrée de problèmes d'intérêt commun ne peut sacrifier l'autonomie municipale. Il est fondamental de remettre la solution de tout problème dans les régions métropolitaines, agglomérations urbaines et microrégions en face de cette autonomie municipale, puisqu'au Brésil la commune est l'entité locale de la Fédération, et qu'elle a par conséquent la compétence pour la prestation d'un service intercommunal. Il revient certes à l'État d'agir administrativement pour intégrer l'organisation, la planification et l'exécution des services, mais rien de plus.

Quand l'arrêt a été effectivement rendu public, on a pu lire que le STF avait décidé de l'inconstitutionnalité de certains articles de la loi, mais pas de tous. À ce moment, Eros Grau était déjà retraité, mais son vote sur la question fut pris en compte. Cependant le vote le plus important dans la décision fut celui de Gilmar Mendes, comme étant le plus argumenté. Ce juge a proposé un partage de la compétence entre État et municipalités, et la création d'une instance collégiale, à mettre en place grâce à une loi complémentaire de l'État, et formée par l'État et les municipalités membres de la région métropolitaine avec pouvoir décisionnel. Il a pris en charge la rédaction de l'arrêt de la Cour suprême, qui a explicité l'impossibilité d'accorder la prépondérance sur la gestion des services à l'État ou à la municipalité, cet aspect étant essentiel dans tous les votes majoritaires. Le juge Joaquim Barbosa a expliqué que :

« La création de la région métropolitaine ne peut entraîner l'usurpation de compétences des pouvoirs municipaux. L'autonomie municipale est un élément essentiel de notre système fédéral. »

Mais il fut d'avis qu'on ne pouvait pas faire entièrement pencher la balance vers la commune.

« On ne peut pas prendre une commune au hasard et dire que toutes les compétences qui se partagent dans sa région vont aller à cette commune. »

La mise en place d'une région métropolitaine est une prérogative de l'État et la participation des municipalités est obligatoire. Mais, nonobstant cette inclusion, celles-ci ne se voient pas retirer leur autonomie ; autrement dit, le mode de gouvernance adopté doit être compatible avec l'autonomie constitutionnelle des municipalités relativement au *saneamento básico*. Malgré tout on ne peut nier que l'État joue un rôle prépondérant, car il lui revient de définir le territoire de la région métropolitaine et de choisir les municipalités qui en feront obligatoirement partie ; éventuellement à l'encontre de l'autonomie municipale, justement à l'opposé de ce qui a été formulé dans l'arrêt de la Cour suprême.

Dans un article publié après que l'arrêt ait été rendu public, Gilmar Mendes a apporté une clarification :

« Le regroupement de municipalités ensemble avec l'État détient la compétence et le pouvoir de délégation ; ou encore, le comité collégial formé par les municipalités et l'État décide comment intégrer et rendre de façon appropriée le service du *saneamento básico* [...]. Évidemment on n'exige pas que l'État ou la commune centre aient un poids identique à des communautés moins importantes, que ce soit en termes de population ou de financement. La préservation de l'autonomie municipale empêche seulement la concentration du pouvoir de décision dans ces institutions. » (Mendes, 2013, dans Castro et Bertocelli, 2013)

Autrement dit, les municipalistes voulaient que l'action de l'État se restreigne à la création de l'entité régionalisée et à la mise en place de ses éléments, mais la Cour suprême en a décidé autrement, laissant entendre que l'État doit participer aux décisions prises par ladite entité.

Pour Ribeiro, l'arrêt de la Cour suprême représente une déroute pour les municipalités. Étant donné l'asymétrie de pouvoir entre les gouverneurs des États et les maires, la diminution de l'autonomie constitutionnelle des

communes est nette. Dans cette optique, leurs attributions se borneraient à celles que la loi complémentaire d'État considérerait ne pas devoir être partagées avec ce dernier (Ribeiro, 2013).

En fait, l'arrêt de la Cour suprême n'a pas levé tous les doutes concernant la compétence municipale sur la prestation du *saneamento básico* dans les régions métropolitaines. Castro et Bertocelli (2013) font remarquer que la décision de la Cour suprême n'est pas tout à fait claire quant à l'extension de son applicabilité : concerne-t-elle seulement l'État de Rio de Janeiro ou s'applique-t-elle dans tous les cas semblables ? Si d'un côté le point 5 de l'arrêt suggère une étendue nationale avec effet *erga omnes*, d'un autre côté le point 6 restreint expressément son application à l'État de Rio de Janeiro, modulant ses effets pendant 24 mois (Castro et Bertocelli, 2013).

Il a d'ailleurs fait l'objet d'*Embargos de Declaração*^[98] de la part du Parti démocratique travailliste, du Parti des travailleurs, et du Parti populaire socialiste (resp. PDT, PT et PPS), ce qui signifie qu'il a encore besoin d'être éclairci. De fait, la nature de la compétence des services dans les régions métropolitaines n'est pas encore limpide pour les gestionnaires publics, rendant difficile la prise de décision sur divers aspects de la gestion des services dans ces territoires. Par exemple Guarulhos, commune de la région métropolitaine de São Paulo, où la gestion est municipale depuis 1967, a récemment proposé un contrat de partenariat public-privé (PPP) pour l'assainissement des eaux usées ; celui-ci fait l'objet d'une action en justice du gouvernement de l'État de São Paulo, s'appuyant sur son interprétation de l'arrêt de la Cour suprême.

LES MODES DE GESTION DES SERVICES DANS LES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES

Les formules les plus fréquentes sont la gestion régionalisée par les *Companhias Estaduais de Saneamento Básico* (CESB), la gestion municipale par les *Serviços Autônomos Municipais de Água e Esgotos* (SAAE)^[99], et la délégation à des entreprises privées, de l'eau, de l'assainissement ou des deux.

La régionalisation de la gestion, optimisant les territoires des services mais conservant la compétence municipale, est une pratique courante dans différents pays : aux États-Unis, au Canada, en France et en Italie. La gestion régionalisée y a pour but de faire des économies d'échelle et d'associer les compétences. De surcroît, elle permet d'articuler la gestion des services à celle des ressources, en se rapprochant du bassin hydrographique comme territoire pertinent : c'est un principe à conseiller dans la perspective d'une gestion intégrée et durable de l'eau dans les grandes agglomérations.

Technicisation et régionalisation

Au Brésil, la régionalisation de la gestion s'est développée dans les années 1960 au point de devenir majoritaire, et s'est consolidée dans les années 1970 dans le cadre du *Plano Nacional de Saneamento Básico* (Planasa). Ce plan du *saneamento* promu par le gouvernement militaire a encouragé la délégation des services par les municipalités aux CESB, sociétés d'économie mixte où l'État était l'actionnaire majoritaire. La logique de cette régionalisation était autant politique qu'économique.

La centralisation de la gestion des services au niveau des États visait à mettre en place une gestion des services d'eau et d'assainissement fondée sur des critères d'efficacité technico-administrative et économique, libre d'ingérences politiques locales, à l'image du régime militaire. En matière d'efficacité économique, les CESB devaient mettre en place des tarifs appropriés à la rémunération du capital investi, à l'amélioration et à l'extension de la desserte et à la réduction des coûts de fonctionnement. Pour respecter ces principes, les CESB devaient donc agir dans une logique entrepreneuriale, orientant leurs investissements vers les secteurs de meilleure rentabilité, ou de retour plus rapide sur le capital investi ; en même temps, elles devaient systématiser les subventions croisées et la redistribution des investissements pour rendre possible l'accès aux services dans les municipalités les plus pauvres. Cette redistribution interne aux États devait passer par la mise en place d'un tarif unique dans toutes les municipalités ayant concédé leurs services, favorisant celles où les coûts de fonctionnement, ou les besoins d'investissements, seraient plus élevés, grâce aux revenus générés par celles déjà bien desservies, souvent

localisées dans les zones les plus riches. Dans les territoires métropolitains, cette logique permettait en principe de réinvestir les revenus des tarifs générés dans les communes-centres aux services développés, dans les municipalités périphériques, plus pauvres, où se concentrait la majeure partie des déficits. Mais l'absence de transparence sur les subventions croisées rend cette hypothèse difficile à vérifier.

Malgré des indicateurs d'accès aux services d'eau potable en progrès dans la période 1970-1985, où le Planasa était en vigueur, diverses analyses font ressortir l'échec de sa généralisation. D'après Fabriani et Pereira, l'objectif de justice sociale, c'est-à-dire de desserte des zones plus pauvres, en périphérie des métropoles et dans les zones rurales, passait par un budget unique pour rendre possible les subventions croisées. Pourtant, ceux qui avaient idéalisé cette forme de redistribution avaient surestimé ses conditions d'application, faute d'avoir pris en compte l'éventail des revenus dans la société brésilienne : la population capable de payer le prix réel des services n'était pas assez nombreuse pour générer suffisamment de ressources permettant de réaliser les extensions prévues dans les périphéries pauvres (Fabriani et Pereira, 1987). De fait, durant toute cette période, les fonds nécessaires à la mise en place d'infrastructures nouvelles venaient du *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço* (FGTS)^[100] et non pas des factures d'eau. Dépendant de la situation économique, les montants disponibles se sont réduits en temps de crise et de chômage.

Une autre critique adressée au Planasa porte sur le décalage entre les investissements consacrés à l'eau potable et ceux pour l'assainissement, laissés de côté pendant les décennies 1970-1980. Certes, la priorité donnée à l'eau potable s'explique à la fois par le souci de fournir à la population et aux activités économiques un bien essentiel immédiatement, et aussi parce que le raccordement à l'eau est un préalable à la collecte des eaux usées. De plus, les coûts de la desserte en eau potable sont moins élevés et génèrent un retour plus rapide sur investissement grâce aux tarifs payés par les usagers.

Parmi les critiques du mode de gestion régionalisé du Planasa, ce qui ressort aussi est l'opacité, le centralisme et l'autoritarisme dans la définition, l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'action par les CESB, et

la forte hégémonie des gouvernements des États sur la gestion des services. La plupart des CESB se sont organisées de façon à avoir le monopole des informations et des capacités techniques nécessaires à la fourniture des services. Cette situation se prolonge actuellement, ce qui illustre la notion de dépendance du sentier^[101] (Britto *et al.*, 2012). Ce centralisme technocratique et autoritaire, cohérent avec le régime militaire, a éloigné les municipalités des mécanismes de décision. Même dans la période de retour à la démocratie, où les gouverneurs et les maires ont été élus par le suffrage populaire (resp. en 1982 et 1985), cette structuration a perduré. Les contrats de concession du Planasa étaient encore souvent en cours, et les gouverneurs des États tendaient à recourir à des promesses d'investissement des CESB dans les communes pour obtenir l'appui politique des maires, reproduisant ainsi les relations de subordination de la période précédente. Les contrats de concession en cours fournissaient une justification juridique à cette relation : si les obligations des concessionnaires y étaient clairement définies, ce n'était pas le cas des droits des communes en tant qu'autorités concédantes. Certaines clauses rendaient difficile pour les municipalités la reprise en main de leurs services, par exemple le renouvellement automatique du contrat pour la même durée en cas d'absence de manifestation de rejet immédiate de la part du concédant, ou l'obligation de rachat des infrastructures mises en place par la CESB.

Mais avec des exceptions

Il y a des exceptions, soit grâce à l'influence de gouvernements d'États plus démocratiques, soit sous la pression des municipalités : celles où les services étaient bénéficiaires n'ont plus accepté des contrats de concession ne reconnaissant pas leur autorité sur les services. Belo Horizonte en offre une illustration exemplaire : lors de la renégociation du contrat avec la Copasa (la CESB de l'État de Minas Gerais) en 2004, elle a fait une proposition de gestion partagée incluant le transfert de 4 % de la facturation de la Copasa à la mairie, *via* le Fonds municipal de *saneamento* (FMS), ainsi qu'une participation minoritaire au capital de l'entreprise (13 %). En échange, la mairie de Belo Horizonte a transféré à l'entreprise des actifs fixes, comprenant des réseaux de distribution d'eau et d'assainissement collectif pour une valeur de 280 millions R\$. Un additif à cet accord a aussi fixé les critères de renégociation de la dette de la ville, prise en charge par

la Copasa à hauteur de 70 millions R\$, ainsi que des dettes de l'entreprise et de la commune envers le Fonds municipal de *saneamento*. Belo Horizonte a alors obtenu un siège au conseil d'administration de la Copasa, et un autre à son conseil de surveillance. La situation a changé en 2006 quand la compagnie a fait son entrée en bourse à la BM&F Bovespa^[102]. La principale attente de la Copasa avec cette offre publique initiale d'actions était de pouvoir financer son expansion. En avril 2008 a eu lieu une nouvelle ouverture de capital dans laquelle Belo Horizonte a aliéné la totalité de ses actions, et où l'État de Minas Gerais a vendu une part de son capital sans perdre le contrôle de l'actionnariat de l'entreprise. Aujourd'hui la commune n'a plus de siège dans les conseils susmentionnés.

Dans un travail de 2003, Montenegro mentionne d'autres initiatives de « démocratisation » de la relation entre les CESB et les municipalités, prises par des gouverneurs membres du Parti des travailleurs (PT). Au Mato Grosso do Sul, contrôlé par ce parti entre 1999 et 2007, la compagnie d'État Sanesul a proposé aux municipalités de signer des conventions de gestion partagée, et sur les 63 communes dont elle était l'opérateur, 43 ont accepté. Ces conventions ont permis de reconnaître les municipalités comme autorités concédantes et de promouvoir une meilleure intégration entre la compagnie et le pouvoir local. Des assemblées régionales ont permis aux maires de délibérer sur les plans d'investissement, les tarifs et les priorités d'action (Montenegro, 2003 : 199). Au Rio Grande do Sul, sous le mandat d'Olívio Dutra du Parti des travailleurs, la CESB Corsan a lancé l'étude d'un nouveau contrat de concession permettant de dépasser le biais autoritaire hérité du Planasa. Le nouveau modèle de contrat définissait clairement les obligations de la compagnie concessionnaire et de l'autorité organisatrice, prévoyait un mécanisme de contrôle social, réduisait les tarifs des consommateurs publics municipaux, et stipulait les pénalités des parties en cas de non-accomplissement de leurs obligations contractuelles. Prévu pour durer dix ans avec des comptes-rendus budgétaires annuels de la compagnie concessionnaire à la municipalité, ce projet de contrat comprenait aussi un plan et un chronogramme des investissements à réaliser dans la commune (Montenegro, 2003 : 206).

Ces cas sont pourtant restés minoritaires. Jusqu'à l'adoption de la loi n° 11.445/2007, les relations entre les municipalités et les CESB n'ont

connu que peu de changements dans la majorité des États brésiliens. Après, malgré quelques initiatives de municipalisation de la gestion, s'inscrivant dans le processus de décentralisation des politiques publiques post-Constitution de 1988, la concession des services aux CESB est restée et reste encore aujourd'hui majoritaire, y compris dans les régions métropolitaines.

Les 27 CESB existantes desservent 78,9 % des municipalités en eau potable et 56,5 % en assainissement collectif (Brasil, 2017), soit respectivement 74,2 % et 66,6 % en termes de population. Au sein des régions métropolitaines le taux atteint 77 % des communes, contre 20 % qui sont desservies par une entité locale de droit public. Les régions métropolitaines fournissent près de 65 % des revenus du *saneamento* du Brésil, 65 % de ce total étant concentré dans les communes-centres des métropoles (Nadalin *et al.*, 2013). La prévalence de ce mode de gestion correspond au fait que, dans ces territoires, les équipements de production d'eau potable et de traitement des eaux usées desservent plusieurs communes, demandant une planification dépassant les limites communales. Ces caractéristiques renforcent l'argument du partage de la gestion avancé par la Cour suprême.

Différences régionales

Parmi les régions métropolitaines retenues dans l'étude de l'Observatoire des métropoles, on peut faire une distinction par grandes régions : dans le Norte et le Nordeste la délégation de la gestion aux CESB prévaut nettement. Dans la région Norte, elles fournissent le *saneamento* dans les deux régions métropolitaines de Belém et de Manaus, sauf dans la commune de Manaus, où les travaux et la fourniture des services de *saneamento* sont confiés à une entreprise privée, la Manaus Ambiental ; il reste un service municipal (SAAE) dans la région métropolitaine de Belém, et deux dans celle de Manaus.

Dans la région Nordeste, les municipalités des régions métropolitaines de Fortaleza, Recife et Salvador sont desservies par les compagnies d'État respectives : Cagece, Compesa et Embasa.

Il y a davantage de services municipaux dans la région Sudeste : on y trouve en effet des municipalités aux capacités fiscales et financières supérieures, ce qui se reflète dans une meilleure capacité technico-administrative, et de prise en charge de la gestion des services. Les deux principales régions métropolitaines de l'État de São Paulo, Campinas et São Paulo, sont celles qui présentent la plus grande diversité de mode de gestion des services. Dans celle de la capitale, travaillent la CESB bien connue, la Sabesp cotée en bourse, une entreprise privée concessionnaire de la collecte et du traitement des eaux usées de Mauá (BRK Ambiental), et divers services municipaux, dont le SAAE de Guarulhos déjà mentionné, deux départements municipaux de l'eau et de l'assainissement (DAE), et enfin le service municipal de *Água e Saneamento Ambiental* de Santo André (Semasa), qui assure la desserte en eau potable, l'assainissement des eaux usées et pluviales ainsi que la collecte des déchets.

Dans la région métropolitaine de Campinas, la commune-centre, avec ses 1,08 million d'habitants et quatorze autres communes ont gardé la gestion municipale ; dans cette région la Sabesp n'a la concession que dans quatre municipalités.

Dans la région métropolitaine de Belo Horizonte, la majorité des municipalités a délégué la gestion à la Copasa; il n'y a que trois SAAE.

Dans l'État de Rio de Janeiro, il n'y a qu'une région métropolitaine. L'opérateur dominant est la Companhia Estadual Cedae ; mais il y a aussi deux sociétés privées locales, Águas de Niterói et Águas de Guapimirim. L'État d'Espirito Santo n'a également qu'une région métropolitaine, celle de Grande Vitória. La CESB Cesan y est l'opérateur unique.

Dans la région Sul, la délégation des services d'eau potable et d'assainissement collectif aux CESB est également majoritaire. La Sanepar dessert la majeure partie des municipalités de la région métropolitaine de Curitiba ; dans celle de Florianópolis la Casan dessert la capitale et six des neuf autres municipalités. Dans la région métropolitaine de Porto Alegre, la capitale et deux autres municipalités ont opté pour la gestion municipale ; les 31 autres municipalités ont délégué la gestion des services à la Corsan. Enfin, dans la région Centro-Oeste, la seule région métropolitaine est celle

de Goiânia, où la CESB Saneago gère les services de dix-neuf des vingt municipalités.

Tout ceci montre que, dans les régions métropolitaines, même avec des réseaux partagés entre municipalités et États avec une nette prédominance des CESB, l'option de la gestion municipale existe. C'est le cas de Santo André, où le Semasa, un établissement public municipal créé en 1969, ne capte et ne traite lui-même que 6 % de l'eau distribuée, le reste étant acheté en gros à la Sabesp ; un des éléments de la discorde entre la commune et l'État est le prix du mètre cube d'eau traitée exigé par la Sabesp. Cette dernière a également la responsabilité de traiter les eaux usées.

Autrement dit, le partage des infrastructures n'induit pas nécessairement la régionalisation et n'empêche pas la gestion municipale des services. Par conséquent le choix de municipalités métropolitaines de déléguer la gestion aux CESB n'a pas à voir seulement avec les caractéristiques techniques de la gestion des services, ni avec la quête d'une échelle optimale de gestion. Il reflète d'un côté la faible disposition des municipalités à prendre en charge ces services, par manque de personnel technique ou de ressources financières, ou bien la préférence de la délégation à des sociétés dont l'expertise paraît solide. D'un autre côté, il peut parfois refléter les arrangements politiques entre les gouvernements des États et des municipalités.

La participation du secteur privé dans la prestation des services d'eau potable et d'assainissement collectif dans les municipalités métropolitaines reste faible : l'eau potable et l'assainissement collectif dans la commune de Manaus ; l'eau potable et l'assainissement à Niterói, seulement l'eau potable à Guapimirim, et la collecte et le traitement des eaux usées dans une partie de la commune Rio de Janeiro ; dans la région métropolitaine de São Paulo, la collecte et le traitement des eaux usées à Mauá, et à Guarulhos où elle est contestée par le gouvernement de l'État ; dans la région métropolitaine de Campinas, l'eau et l'assainissement à Sumaré. Mais une production publique intégrée n'empêche pas la concession de la distribution à une entreprise privée : Águas de Niterói distribue une eau qu'elle achète au réseau d'adduction de l'est de la région métropolitaine de Rio (Sistema Imunana-Laranjal), qui est géré par la Cedae.

En définitive, la participation du secteur privé est davantage liée aux partenariats public-privé (PPP) mis en place au niveau des CESB. La première à avoir signé ce type de partenariat fut la Sabesp. Aujourd'hui, cette entreprise a deux partenariats public-privé pour l'extension des réseaux métropolitains d'eau potable, Alto Tietê et São Lourenço. Les autres CESB ayant signé des contrats de partenariat public-privé sont l'Embasa à Salvador de Bahia, la Compesa à Recife ; la Copasa pour 28 % de la demande d'eau traitée de la région métropolitaine de Belo Horizonte ; la Cesan dans celle de Vitória, et la Saneago dans celle de Goiânia. Une certaine diversification des modes de gestion des services a donc lieu dans les régions métropolitaines.

LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE : LES CONSÓRCIOS DANS LES MÉTROPOLES ?

La loi sur les *consórcios*^[103] (loi fédérale n° 11.107/05) rend possible la réalisation d'objectifs d'intérêt commun, non seulement entre municipalités, mais aussi avec les États et l'Union, grâce à une stabilité institutionnelle plus durable entre les entités associées. Elle viabilise leur statut juridique d'établissement public, et facilite la contractualisation des services et le contrôle de la Cour des comptes (*Tribunal de Contas*), ainsi que le respect de la loi sur la probité. Elle permet ainsi une meilleure durabilité grâce aux subventions publiques, aux partenariats public-privé, au financement des projets par des agences nationales et internationales, et même à des mesures adoptées par les municipalités (Moura et Firkovski, 2009).

Les communes associées peuvent créer ensemble un établissement public intercommunal de droit public, pouvant planifier, réguler, contrôler et même fournir directement les services publics de leur compétence, ou en déléguer la gestion. Pour les municipalités peu importantes, fragiles au plan économique, qui ont des difficultés à capter des ressources et qui manquent de capacités administratives, y compris celles situées dans des régions métropolitaines, la coopération *via* des *consórcios* constitue une importante alternative pour une gestion plus efficiente des services publics. Avec les *consórcios*, les municipalités peuvent, ensemble, remplir efficacement leur mission d'autorités organisatrices (Montenegro, 2009 : 152).

En ce qui concerne le *saneamento básico*, la loi n° 11.445/2007 va dans ce sens en permettant aux municipalités de se lier formellement entre elles (et éventuellement à l'État) pour exercer des compétences précises ou pour les déléguer ensemble. Le Plansab souligne également que les *consórcios* sont une alternative à privilégier en cas de transfert de ressources fédérales.

Montenegro a imaginé une forme de régionalisation qui optimiserait la gestion des services de *saneamento básico* dans ses diverses dimensions : planification, régulation et contrôle des comptes, gestion opérationnelle et contrôle social.

« Idéalement, chaque région doit être autosuffisante du point de vue tarifaire, les subventions croisées entre communes devant s'inscrire dans les limites de son territoire. Ce n'est que quand il ne serait pas possible de remplir cette condition, qu'on prendrait en compte un fonds d'État. » (Montenegro, 2009 : 161).

Les *consórcios* publics seraient la façon appropriée de remplir cette condition, avec au besoin une participation des États.

Toutefois, le nombre de *consórcios* liés à gestion des services d'eau potable et d'assainissement collectif n'est pas encore significatif. Dans une recherche conduite entre 2013 et 2014, on n'a identifié fin 2014 que quinze *consórcios* de *saneamento básico* appuyant la fourniture des services du secteur avec notamment : achats groupés d'équipements comme les compteurs d'eau ; formation permanente des fonctionnaires ; concours d'embauche de personnels techniques pour les SAAE ; assistance technique et juridique ; analyses de qualité de l'eau ; élaboration de projets permettant aux mairies ou aux SAAE d'avoir accès à des ressources moins onéreuses et mieux financées ; assistance à l'élaboration des plans municipaux de *saneamento*. Il est significatif que l'étude n'ait pas identifié de *consórcios* intervenant directement dans la prestation de services : ceux-ci restent l'affaire des services municipaux. Les *consórcios* ne font que de l'assistance technique. En revanche, sont majoritaires les *consórcios* entre des municipalités qui n'ont pas délégué la gestion de leurs services aux CESB. Par ailleurs les territoires des *consórcios* n'ont pas de lien direct avec les bassins hydrographiques, ni avec les réseaux d'eau et d'assainissement partagés, d'autant plus que certains d'entre eux réunissent des communes non contiguës. Les municipalités membres de *consórcios* sont majoritairement peuplées de moins de 50 000 habitants, dotées de SAAE, et

situées en dehors des aires métropolitaines. En revanche, les CESB opérant dans les régions métropolitaines ne cherchent pas à encourager la coopération entre municipalités, bien au contraire. Pourtant, dans la majeure partie des régions métropolitaines, les réseaux d'eau et d'assainissement sont intégrés au niveau des usines de potabilisation et d'épuration qui desservent souvent plusieurs municipalités pour des raisons géographiques. De plus, la plupart des législations des États sur les régions métropolitaines classent l'eau potable et l'assainissement collectif dans les fonctions publiques d'intérêt commun (Balbim *et al.*, 2012). Mais c'est un fait que les CESB préfèrent établir des relations individualisées avec les municipalités ; regroupées, celles-ci auraient un meilleur rapport de force, ce qui n'est pas l'intérêt des CESB. Ainsi malgré l'intégration partielle des services, la logique de coopération intercommunale ne prévaut pas.

Une difficulté vis-à-vis des *consórcios* est qu'ils peuvent être formés par des ensembles de communes qui, pour défendre leurs intérêts, se réunissent au détriment d'autres communes de la même agglomération. La plupart de ceux qui existent n'ont pas pour objectif de traiter l'ensemble des questions complexes de la gestion de l'espace métropolitain ; ils se limitent à des sous-espaces des métropoles ou à des questions sectorielles thématiques (environnement, ressources en eau, déchets solides...). Et même s'ils jouent un rôle important dans la construction de solutions coordonnées à des problèmes sectoriels, celles-ci n'ont qu'une portée limitée si elles ne sont pas inscrites dans l'orbite de stratégies régionales de développement, liant les institutions aux ressources nécessaires à l'application de leurs décisions. Autrement dit, sans une structure qui articule les divers *consórcios* et les fassent dialoguer entre eux, on ne remettra pas en cause les inégalités intra-régionales et on n'aboutira pas à une gestion intégrée (Moura et Firkovski, 2009).

Parmi les *consórcios* impliqués dans les services de *saneamento*, il n'y a que le *Consórcio Pró-Sinos* qui comprenne des municipalités métropolitaines : parmi ses 26 communes membres, seulement six se situent en dehors de la région métropolitaine de Porto Alegre.

PERSPECTIVES LIMITÉES DE LA GESTION MÉTROPOLITAINE DU SANEAMENTO

Dans la loi n° 11.445/2007, la gestion des services de *saneamento básico* inclut diverses fonctions : planification, prestation de service, régulation, contrôle des comptes et contrôle social. La loi considère la fonction de planification comme centrale et ne pouvant être déléguée ; toutefois, elle admet que la planification puisse être faite par un syndicat de communes compétentes.

Planification, intégration intersectorielle et cohérence territoriale

Mais les plans sont encore faits à l'échelle municipale, et avec retard : le décret d'application (n° 7.217/2010) de la loi, qui dans son article 26 fixait des délais pour l'élaboration des Plans municipaux de *saneamento básico* (PMSB), a été modifié deux fois repoussant la date limite à décembre 2017.

Face à cette contrainte, et en l'absence de décision définitive quant à la compétence sur les services dans les régions métropolitaines, beaucoup de municipalités métropolitaines ont réalisé leurs plans, mais à leur échelle. L'analyse de l'articulation (ou non) entre ces plans municipaux n'a pas été faite, malgré l'importance du sujet par rapport aux caractéristiques des infrastructures d'eau potable et d'assainissement collectif : dans les régions métropolitaines ces dernières sont le plus souvent centralisées dans des macro-réseaux supra-locaux, partant de ou aboutissant à de grandes unités de traitement. Et quel que soit le mode de prestation des services, par les CESB, les SAAE, voire les entreprises privées, la nécessité d'une planification plus intégrée est manifeste. L'arrêt de la Cour suprême (voir plus haut dans ce chapitre), ainsi que l'introduction du partage de la compétence dans les régions métropolitaines et les agglomérations urbaines ont renforcé cette orientation. Il est donc nécessaire de revoir et de rendre compatibles ces plans municipaux, en prenant en considération les dynamiques de métropolisation.

Les territoires métropolitains étant politico-administratifs, la planification devrait tenir compte de l'échelle des bassins hydrographiques où ils se trouvent, mais qui sont généralement plus étendus. En tant qu'unités de planification et de gestion de services d'intérêt commun, les régions métropolitaines travaillent sur des territoires contigus ; mais, dans le cas de

l'eau potable, les liens des métropoles vont souvent au-delà des communes voisines, comme dans les cas des régions métropolitaines de Rio de Janeiro et de São Paulo.

Dans ces mégapoles et en particulier pour la seconde, l'image qui vient est celle de la macro-métropole, impliquant une approche territoriale bien plus complexe que pour de simples conurbations. Une macro-métropole est un territoire fonctionnel, mais pas nécessairement continu comme une tache urbaine ; elle est faite de territoires urbains et non urbains qui ensemble ont une fonctionnalité déterminée. La macro-métropole pauliste est faite de trois régions métropolitaines de l'État de São Paulo : celle de São Paulo (RMSP), celle de Campinas (RMC), et celle de la Baixada Santista (RMBS), en plus des noyaux urbains de Sorocaba, Jundiaí et Piracicaba, et des municipalités du littoral nord pauliste ; elle couvre une surface d'environ 52 000 km², et regroupe 180 municipalités, soit près de 75 % de la population de l'État de São Paulo et 16 % de celle du pays.

Pour mettre en cohérence les échelles des outils de planification, la coopération entre l'État et les municipalités, et la mise en place d'organes de planification métropolitaine sont fondamentales. Grâce à une approche intégrée, les services de *saneamento* peuvent contribuer à construire des territoires métropolitains, compris non pas comme de purs découpages administratifs, mais comme des espaces concrets de mise en cohérence et de fabrication de solutions aux problèmes communs de groupes d'habitants déterminés. Il faut cependant bien admettre qu'il s'agit d'un processus complexe, porté par les intérêts des acteurs politiques, économiques et sociaux, et qui ne va donc pas sans conflits, avant tout en situation de pénurie d'eau comme il s'en profile dans certaines régions métropolitaines.

Les situations où une planification métropolitaine consistante du *saneamento básico* est articulée à la planification des ressources en eau (plans de bassins), en conformité à la loi n° 11.445/2007, sont encore rares aujourd'hui : dans l'ensemble des régions métropolitaines passées en revue dans ce chapitre, seule celle de Belo Horizonte conduit une politique métropolitaine intégrée de *saneamento*. Elle l'a fait récemment, dans le cadre d'un plan directeur de développement intégré (PDDI), qui cherche à avancer dans la construction de cette cohérence. Il constitue un effort

d'articulation intersectorielle, au sein d'une approche dite de durabilité recouvrant plusieurs orientations politiques et incluant des questions critiques sur l'environnement : le lien aux ressources en eau, la mise en place de zones de protection et de restauration du milieu aquatique, la gestion des déchets solides, l'assainissement, l'identification et le paiement des services environnementaux fournis aux diverses municipalités de la région métropolitaine de Belo Horizonte. Il fait ressortir l'importance du lien à assurer entre les plans communaux et le plan métropolitain de *saneamento básico*, qu'on cherche à réaliser selon le concept de trame verte et bleue, et de garantir l'intégration entre politiques de *saneamento básico* et développement urbain, tout en promouvant le contrôle social et la participation de la population aux décisions. Toutefois, du fait de son caractère novateur, ce plan directeur de développement intégré de Belo Horizonte n'a pas encore été appliqué.

À São Paulo, plusieurs échelles de planification se sont développées au niveau de la métropole. Le secrétariat au *Saneamento* et aux Ressources hydriques de l'État est en train d'établir 22 plans régionaux de *saneamento básico* (PRISB), soit un pour chacune des unités hydrographiques de l'État^[104]. En résumé, un plan régional de *saneamento básico* consiste à articuler les plans municipaux des communes avec les plans et études régionaux et nationaux, en prenant en compte les ressources en eau, l'environnement, les déchets solides, etc. Simultanément, les régions métropolitaines de l'État sont en train d'élaborer leurs plans d'aménagement urbain intégré (PDUI), obligatoires, selon le statut de la métropole créé par la loi fédérale n° 13.089 du 12 janvier 2015. Cette loi exige que toutes les régions métropolitaines et les agglomérations urbaines brésiliennes établissent leurs plans d'aménagement urbain intégré au cours des trois prochaines années. En plus des contenus minimaux définis dans cette loi, les municipalités qui font partie de ces unités hydrographiques doivent conformer leurs schémas directeurs locaux de développement urbain à ces nouvelles règles. De son côté, la Sabesp élabore son nouveau plan directeur d'eau potable. La mise en cohérence de tous ces plans présente clairement un énorme défi.

Dans les autres régions métropolitaines, notamment à Rio de Janeiro, des plans directeurs d'eau potable et d'assainissement collectif ont été le plus

souvent réalisés par des consultants extérieurs, à la demande des CESB, sans lien avec les questions des ressources en eau, ni avec le logement et l'occupation des sols. Le plus souvent, les régions métropolitaines sont traitées par les CESB comme des unités d'affaires au sein de la structure de gestion des entreprises, sans effort particulier de planification intégrée. Mais certaines de ces régions métropolitaines, comme justement celle de Rio, sont en train d'élaborer leur plan d'aménagement urbain intégré, en même temps que les municipalités bâtissent leurs plans de *saneamento básico*. Ce scénario est donc assez complexe.

Gestion partenariale du *saneamento* : faire face aux conflits

L'arrêt de la Cour suprême sur l'ADI de Rio de Janeiro a fait ressortir la nécessité d'une gestion partagée des services de *saneamento* entre États et municipalités dans les territoires métropolitains, et indique quelques chemins institutionnels pour y arriver. Dans les régions métropolitaines et les agglomérations urbaines, on devrait adopter une gouvernance basée sur des établissements publics multi-niveaux, eux-mêmes créés par une loi complémentaire d'État. L'arrêt de la Cour suprême souligne la nécessité d'équilibrer et de proportionner la composition collégiale de ces établissements, et le vote du juge Joaquim Barbosa, évoqué plus haut, a renforcé cette idée en affirmant que l'exercice des fonctions réglementaires et administratives du nouvel établissement devait être partagé à parité entre l'État et les municipalités. Et un passage de l'opinion du juge Gilmar Mendes précise :

« La participation des partenaires de l'institution collégiale n'a pas besoin d'être strictement paritaire, du moment qu'elle suffit à prévenir la concentration du pouvoir de décision dans les mains d'un seul d'entre eux. La participation de chaque municipalité et de l'État doit être précisée dans chaque région métropolitaine selon ses particularités, sans laisser un partenaire dominer complètement. »

De toute façon, les décisions prises par cet organisme métropolitain lient toutes les instances qui en sont membres. Ce qui est considéré comme d'intérêt commun doit être planifié, réalisé et régulé à l'échelle de la région métropolitaine.

D'ailleurs, pour tous les services d'intérêt commun, voici l'opinion d'un autre juge, Ricardo Lewandowski :

« Il ne me semble pas qu'il y ait aucun problème à déléguer l'exécution de fonctions publiques d'intérêt commun à un tel établissement public territorial, intergouvernemental et plurifonctionnel, à partir du moment où la loi complémentaire instituant cet organisme régional lui attribuera une personnalité juridique propre. »

La Cour suprême laisse donc entendre que cet organisme métropolitain doit être un établissement public ou une autre structure dotée de la personnalité juridique, auquel peut (ou doit ?) être déléguée la gestion des services de *saneamento*. Les interprétations de l'arrêt convergent alors dans l'idée que l'autorité concédante des services de *saneamento* deviendrait cet organisme collégial métropolitain, qui devrait aussi prendre en charge l'élaboration du plan à l'échelle de la région métropolitaine. Mais alors, pour remplir son rôle, cet établissement devra disposer de ressources financières ; or on ne voit pas clairement d'où ces dernières viendront.

Plus récemment le statut de la métropole évoqué ci-dessus traite spécifiquement de la gestion métropolitaine et pourrait orienter sa structuration. Il constitutionnalise sa compétence dans la conduite du processus de planification et d'exécution de fonctions publiques d'intérêt commun ; mais en pratique les régions métropolitaines n'ont guère le pouvoir d'exercer cette attribution.

Dans l'article 8, le statut de la métropole indique que la gouvernance interfédérative des régions métropolitaines et des agglomérations urbaines comprendra dans sa structure de base :

- I – une instance exécutive composée des représentants du pouvoir exécutif des entités fédératives faisant partie des unités territoriales urbaines ;
- II – une instance collégiale délibérative ouverte à une représentation de la société civile ;
- III – un organisme public avec des fonctions technico-consultatives ;
- IV – un système intégré d'affectation des ressources et de tenue des comptes.

Cependant le statut ne précise pas clairement la composition effective de l'organisme : quels seront les critères pour la participation de l'État et des municipalités, et d'où doivent venir ses crédits de fonctionnement ?

Selon certaines lectures de ce statut, il n'est pas obligatoire que l'État fasse partie de n'importe quelle région métropolitaine, agglomération urbaine ou microrégion ; et, par ailleurs, l'hypothèse d'une participation de la société civile à la gouvernance de la région métropolitaine n'est pas écartée.

D'un autre côté, l'arbitrage de la Cour suprême n'a pas fermé la discussion sur le modèle de mise en œuvre et de gouvernance de la région métropolitaine sur le *saneamento*, laissant aux législateurs des États, qui doivent adopter les lois complémentaires pour instituer chaque région métropolitaine, la liberté de prendre leurs décisions en fonction des réalités locales. Le contrôle de constitutionnalité *via* la Cour suprême n'a lieu qu'en cas d'excès de pouvoir d'un législateur.

Il faut aussi rappeler que la Cour suprême n'a pas non plus été claire quant au champ d'application de son arrêt : seulement pour l'État de Rio de Janeiro ou pour toutes les régions métropolitaines du pays ? Et au cas où la décision s'appliquerait à l'ensemble du territoire national, les États brésiliens ayant des régions métropolitaines devraient l'appliquer dans un délai de deux ans à partir du jugement, soit avant le 6 mars 2015, délai qui est déjà dépassé...

De toute façon, on peut s'attendre à ce qu'il y ait effectivement une restructuration de la gestion métropolitaine des services de *saneamento*, avec la création d'une nouvelle institution de type interfédérative. Car :

« Pour parfaire les actions qui sortent de l'échelle locale, il est nécessaire de se mettre d'accord, avec définition et inscription dans des contrats clairs, sur les contributions des uns et des autres au plan financier et en termes de capacité de gestion, de participation de la communauté, de partage des équipements et des personnels, etc. » (Brandão, 2007 : 208)

Il sera également nécessaire d'améliorer le dialogue entre les administrations des États et celles des communes, ainsi qu'entre les municipalités elles-mêmes ; ce qui n'est pas facilité par la diversité des intérêts politiques partidaires qui s'infiltrant dans les relations entre les

diverses entités de la fédération ; il faudra pourtant bâtir des pactes effectifs de coopération.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Balhim R., Becker M.F., Costa M.A., Matteo M., 2012. Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. In : Linhares P.T.F.S., Mendes C.C., Lassance A. (eds.), *Federalismo à brasileira: questões para discussão*. Brasília, Ipea, 8. <http://goo.gl/v76Urs> ☐

Barreto I.J., 2012. O surgimento de novas RM no Brasil : uma discussão a respeito do caso de Sorocaba (SP). *Espaço e Economia [Online]*, 1. [DOI:10.4000/espacoeconomia.374](https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.374) ☐

Barroso L.R., 2007. Saneamento Básico : competências constitucionais da união, estados e municípios. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, 11, p. 1-21.

Brandão C.A., 2007. *Território e desenvolvimento : as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas, Ed. Unicamp.

Brasil, 2017. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA). *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2015*. Brasília, SNSA/MCIDADES.

Britto A.L., Rezende S.C., Heller L., Cordeiro B.S., 2012. Da Fragmentação à Articulação : a política nacional de saneamento e seu legado histórico. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)*, 14, p. 63-82.

Castro R.F., Bertocelli R.P., 2013. A decisão do STF sobre regiões metropolitanas e os desafios das PPPs no setor de saneamento. *Observatório Parcerias Público Privadas*.

Fabriani C.B., Pereira V.M., 1987. Tendências e Divergências sobre o Modelo de Intervenção Público Saneamento Básico. *Texto para Discussão*, 124, UFRJ/IEI, Brazil.

Galvão Junior A.C., Nishio S.R., Bouvier B.B. et al., 2009. Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 43(1), p. 207-227.

Meirelles H.L., 2000. *Direito administrativo brasileiro*. 25ª ed. São Paulo, Malheiros Editores.

Montenegro .M.H., 2003. Saneamento básico para todos público e de qualidade. In : Bittar J. (ed.), *Governos estaduais : desafios e avanços : reflexões e relatos de experiências petistas*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, Coleção Pensamento Petista, p. 180-215.

Montenegro M.H., 2009. Potencialidade da regionalização da gestão dos serviços públicos de saneamento básico. In : Cordeiro B.S., *Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico*. Brasília, Ministério das Cidades, p. 147-162.

Moura R., Firkovski O. (eds.), 2009. *Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba*. 1ª ed. Rio de Janeiro/Curitiba, Letra Capital.

Nadalin V.G., Lima Neto V.C., Krause C.O., 2013. Saneamento como Questão Metropolitana, há cooperação ? In : Furtado B.A., Krause C., França K.C.B. de (eds.), *Território metropolitano, políticas municipais : por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília, Ipea, p. 225-258.

Observatório das Metrôpoles, 2012. *Níveis de integração dos municípios brasileiros em RM, Rides e Aus, a dinâmica de Metropolização. Relatório de Pesquisa*.
http://observatoriodasmetrosoles.net/download/relatorio_integracao.pdf 

Ribeiro W., 2013. Julgamento do STF sobre regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões : uma derrota dos municípios. *II Revista Jurídica CNM*, Confederação Nacional de Municípios, Brasília, CNM, p. 88-95.

Souza C., 2005. Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 24, Junho, p. 105-121.

89. Dans la suite du texte, lorsqu'on ne précise pas, il s'agit d'un ou des États fédérés.

90. Traduction détaillée des termes relatifs au *saneamento* en note 3, page 65 (chapitre 3). La langue portugaise est conservée tout au long du livre.

91. Loi n° 11.107/2005, avec son décret d'application n° 6017 du 17/01/2007.
92. Loi n° 11.445/2007, avec son décret d'application, n° 7.217 du 21/06/2010.
93. L'acronyme permet de le distinguer du plan national à l'époque du régime militaire, le Planasa.
94. Cette Cour suprême joue le rôle du Conseil constitutionnel.
95. Chaque État brésilien est divisé en méso-régions (de deux à 15) et en micro-régions (de quatre à 63) ; il s'agit de regroupements de communes limitrophes essentiellement statistiques, alors que les régions métropolitaines, qui sont créées par les États dans des endroits précis, ont des fonctions de gestion publique comme des syndicats mixtes en France.
96. Ce sont des régions métropolitaines qui ne peuvent porter ce nom car elles sont à cheval sur deux États fédérés.
97. Eros Grau a été professeur à l'université de São Paulo, avocat, mais aussi militant politique, persécuté par la dictature militaire pour son appartenance au Parti communiste brésilien, et infatigable animateur d'un mouvement critique du droit qui a trouvé au Brésil un champ d'implantation particulièrement fertile. D'où l'importance de son vote sur notre affaire. Son ouvrage majeur, *Pourquoi j'ai peur des juges – l'interprétation du droit et les principes juridiques*, a été traduit en français aux éditions Kimé en 2014.
98. Recours en clarification : mémoire par lequel une partie à une action en justice demande au tribunal de clarifier certains aspects d'un jugement, en cas de doute, d'omission, de contradiction ou d'obscurité (article 48 *in fine* de la loi n° 9.099/1995).
99. Les SAAE sont des *autarquias* (établissements publics) municipales : des entités autonomes, auxiliaires de l'administration publique, mais supervisées par les municipalités, et dont le patrimoine est constitué de ressources propres ; elles fournissent des services à la population pour le compte de la municipalité.
100. Le FGTS est le fruit de cotisations sociales correspondant à 8 % du salaire, que l'employeur est tenu de déposer sur un compte bancaire au nom de l'employé, ouvert à la *Caixa Econômica Federal*. Son but est de protéger le travailleur, en cas de licenciement, dans tous les cas de rupture du contrat de travail, que ce soit en raison d'une maladie grave ou même d'une catastrophe naturelle.
101. Traduction de l'anglais *path dependance*, cf. <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724611755-p-411.htm> 
102. BM&F Bovespa est une entreprise brésilienne responsable des activités de l'unique bourse localisée à São Paulo. Elle est également la principale institution d'intermédiation pour les opérations sur le marché des capitaux du pays.
103. Syndicats intercommunaux ou mixtes ; nous conservons la langue portugaise.
104. Les unités hydrographiques de l'État ou UGRHI (*Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos*).

Chapitre 7

Les quatre régulations du service d'eau en France

Guillem Canneva^[105]

La France est connue pour une présence importante des opérateurs privés dans la gestion du service public d'eau potable et d'assainissement. Les opérateurs français (dont les trois principaux sont Veolia environnement, Suez environnement et la Saur) ont par ailleurs développé leurs activités à l'international, contribuant à faire connaître ce qui a été appelé de façon un peu excessive « l'école française de l'eau ». La gestion d'un service public par un opérateur privé, quoique remontant à l'origine du service, a soulevé et soulève encore de nombreux débats. Ceux-ci ont été ravivés notamment au début des années 1990, après trois décennies de forte progression de la gestion déléguée, lorsqu'ont éclaté quelques affaires de corruption, et notamment celle de Grenoble. À la fin des années 2000, le débat s'est encore amplifié, à l'approche des échéances des contrats pour quelques grandes agglomérations, pour savoir s'il fallait les reconduire et à quelles conditions. Dans ce contexte, la décision de la ville de Paris de « remunicipaliser » la gestion de l'eau est apparue comme un exemple au retentissement mondial. Elle a entraîné dans son sillage d'autres collectivités.

Pour autant, la prééminence du débat public-privé occulte une grande partie des enjeux de la régulation des services d'eau. Par « régulation », nous désignons l'ensemble des règles formelles instaurées et mises en œuvre pour assurer un fonctionnement souhaitable et acceptable du secteur. La régulation peut prendre des formes variées et complémentaires : réglementations, organisations et outils de gestion (normes, procédures, indicateurs, contrats, pour n'en citer que quelques-uns). La plupart des

observateurs ont tendance à se focaliser sur la nature de l'opérateur, laissant de côté de nombreux enjeux de la régulation du service.

Cette contribution a donc pour objectif de montrer les différentes facettes de la régulation du service d'eau en France. Elle ambitionne ainsi de définir un cadre général d'analyse propice aux comparaisons internationales, qui ne se limite pas à la place des opérateurs privés.

Nous distinguons donc quatre volets pour la régulation du service d'eau : une régulation technique et une institutionnelle, une régulation économique et une sociale. Chacune se place à sa propre échelle, selon des logiques différentes. Elles sont cependant interdépendantes.

RÉGULATION TECHNIQUE

Cette régulation est aussi ancienne que le moment où, faute de savoir protéger les populations des villes contre les maladies hydriques, les médecins ont demandé aux ingénieurs d'améliorer le traitement de l'eau et de la distribuer sous pression. À l'époque et jusqu'à une période très récente, la France est restée un pays de petites villes et de villages avec quelques grandes villes et même une métropole mondiale. Comment dans ces conditions assurer une unité dans la fourniture des services, surtout dans un pays où les principes d'égalité et de liberté des citoyens sont proclamés ? Dans de nombreuses petites villes et dans les territoires ruraux, l'intervention de l'État a largement assuré ce rôle par le biais de ses services extérieurs organisés par département, où les ingénieurs des Corps (Ponts et Chaussées, Génie rural) ont fourni une assistance technique à coût marginal aux petites communes. Un prélèvement de « un centime de l'eau », sur chaque mètre cube vendu, et géré aussi à l'échelle des départements, a permis de raccorder plus de 99 % des habitations à l'eau potable. Sans que ce soit aussi formalisé qu'en Allemagne où les associations d'ingénieurs de l'eau mettent au point des circulaires techniques que tous respectent, le leadership des ingénieurs d'État a assuré une certaine forme de régulation technique. Et cela d'autant plus que nombre d'entre eux faisaient une deuxième partie de leur carrière dans les entreprises privées. La normalisation technique qui en a résulté a parfois été excessive, comme dans le cas du dimensionnement des réseaux d'égout par la « circulaire

Caquot » (1949) à partir de la pluviométrie de Paris (Chatzis, 2000). Mais la remise en cause de cette formule et la naissance de l'hydrologie urbaine à partir des travaux de la commission Loriferne (1977) ont été assurées aussi par plusieurs ingénieurs des Ponts et Chaussées. De même, lorsque l'équipement des petites communes en stations d'épuration a montré les limites de la technologie triomphante des boues activées, exigeant un personnel permanent, c'est le centre de recherche du génie rural qui a mis au point une technologie performante de lagunage à la française (Barraqué, 2007).

Mais cette régulation technique est progressivement remise en cause dans un mouvement général de décentralisation, et de montée en puissance du niveau européen. Ce dernier notamment a dénoncé cette forme d'assistance technique à coût marginal au nom de sa concurrence déloyale par rapport aux bureaux d'étude privés.

Qualité de l'eau

L'eau domestique est un secteur régulé comme de nombreux autres secteurs industriels. C'est d'autant plus important dans le secteur que la qualité de l'eau distribuée a des conséquences notables sur la santé et que la qualité de l'eau rejetée a un impact sur l'environnement et les populations à l'aval du même bassin versant.

La régulation de la qualité de l'eau distribuée a commencé dès 1902, avec la grande loi sur la protection de la santé publique. Elle a introduit le règlement sanitaire (règles de police d'hygiène publique), initialement placé sous l'autorité du maire avec un contrôle du préfet^[106]. Progressivement, ce pouvoir a été transféré du maire vers le préfet et les services territoriaux du ministère de la Santé publique, dans un mouvement de centralisation (Duroy, 1996). Parallèlement, la régulation de la qualité de l'eau distribuée s'est progressivement renforcée au cours du xx^e siècle en intégrant de plus en plus de paramètres de qualité. De même, la qualité de l'eau rejetée a été progressivement régulée afin de protéger les milieux aquatiques et notamment piscicoles (Bouleau et Richard, 2009). Dans ce mouvement de protection des consommateurs et de l'environnement, la régulation nationale a été supplantée par celle de la communauté européenne, à partir

de 1975. Les directives européennes ont ainsi défini la qualité minimale des eaux brutes servant à produire l'eau potable (75/440 CEE) puis la qualité minimale de l'eau potable (80/778/CEE, révisée en 1998, par la 98/83/CE). La directive sur les eaux résiduaires urbaines (Deru, 91/271/CE) a également imposé des normes sur les rejets des stations d'épuration, devenues obligatoires dans les agglomérations de plus de 2 000 équivalents habitants[107].

Au-delà d'une régulation portant sur les résultats (qualité de l'eau distribuée et de l'eau rejetée), une régulation complémentaire a visé les moyens à mettre en œuvre. À partir de 1964, la loi a exigé l'instauration de périmètres de protection autour des captages d'eau potable afin de les garantir contre la malveillance (périmètre immédiat) et contre des pollutions accidentelles (périmètre rapproché). De son côté la directive eaux résiduaires urbaines impose aux agglomérations de plus de 2 000 habitants de disposer d'un réseau d'égout et d'une station d'épuration de niveau secondaire, sauf dans des zones relevant de l'assainissement non collectif ; et dans les zones sensibles à l'eutrophisation, les stations d'épuration doivent atteindre le niveau tertiaire.

La mise en œuvre de ces réglementations incombe aux services d'eau, sous le contrôle des services déconcentrés de l'État, relais locaux de l'action ministérielle. Les directions départementales des territoires (DDT) sont chargées de la police de l'eau et ainsi du contrôle des effluents rejetés. Les agences régionales de la santé (ARS), au travers de leurs délégations départementales, sont responsables du suivi de la qualité de l'eau potable. Si localement ces administrations peuvent moduler la mise en œuvre de la réglementation (Barbier *et al.*, 2012), leurs marges de manœuvre ont été réduites par l'obligation de rendre compte de l'application des directives à la Commission européenne et par les risques juridiques encourus.

Bien que la mise en œuvre et le contrôle soient demeurés locaux, la régulation de la qualité de l'eau s'est donc progressivement centralisée, uniformisée et renforcée, suivant ainsi l'amélioration des connaissances de l'impact sur la santé humaine mais également une attention croissante à la qualité des milieux naturels.

Qualité du service

Au-delà de la qualité de l'eau, la régulation technique s'est progressivement étendue à d'autres aspects de la gestion du service. Compte tenu de la variété des aspects techniques (matériaux de canalisation, comptage, etc.), nous ne présenterons qu'un exemple, illustratif du caractère centralisé de cette réglementation.

La directive cadre sur l'eau européenne demande aux États membres de mettre en place des dispositifs incitant aux économies d'eau. Une des déclinaisons dans la réglementation française a consisté à instaurer des objectifs minimaux de rendement de réseau de distribution à atteindre par les autorités locales[108]. En cas de non-respect des objectifs, les autorités se verront sanctionnées par des majorations de taxes.

La régulation technique du service encadrant le secteur de l'eau est donc principalement conduite au niveau national et supranational, en définissant des qualités minimales à respecter. Notons cependant que des règles émergent à un niveau territorial, du fait du caractère local de la ressource en eau. Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) constituent, respectivement, à l'échelle du district hydrographique et du bassin versant (ou de la masse d'eau) cette régulation de l'utilisation respectueuse la ressource. Ainsi les prélèvements des services d'eau tiennent compte de la ressource disponible, des autres usages et, désormais, des besoins nécessaires au bon fonctionnement des écosystèmes aquatiques. De même, pour préserver les milieux naturels et les usagers à l'aval, ils peuvent imposer sur les rejets d'eaux usées épurées des règles plus strictes que les prescriptions nationales.

RÉGULATION INSTITUTIONNELLE

Si la régulation technique s'intéresse au service fourni à l'utilisateur final ainsi qu'aux moyens à mettre en œuvre, la régulation institutionnelle assigne leurs rôles aux différents acteurs intervenant dans le service. Comme la régulation technique, la régulation institutionnelle s'est forgée progressivement, essentiellement au cours du xx^e siècle. Elle définit les

règles de fonctionnement du secteur de l'eau. En France, elle est conçue essentiellement à l'échelle nationale voire supranationale, même si sa mise en œuvre relève de services déconcentrés. Toutefois, émergent des formes territoriales de régulation, correspondant soit au caractère local de la ressource en eau, soit à des aspirations politiques de collectivités locales.

Principes généraux du service public en France

Les services d'eau potable et d'assainissement entrent dans la catégorie des services publics. Comme ils répondent à un besoin essentiel pour la société et contribuent à sa cohésion, ils doivent respecter plusieurs principes généraux, forgés par la jurisprudence et qui s'appliquent également à d'autres services (énergie, transports, santé, etc.) (Auby, 1997) : principe d'égalité de traitement, principe de continuité, principe de mutabilité (ou adaptabilité), auxquels se sont ajoutés plus récemment d'autres principes qui seront détaillés plus loin — transparence et participation.

Le principe d'égalité d'accès découle de l'égalité des citoyens devant la loi, le service public étant considéré comme une extension de l'administration.

Le principe de continuité exige du service qu'il assure une continuité temporelle du service, ce qui pour l'eau se traduit par une disponibilité 24h/24 et une continuité spatiale. Il se justifie par le caractère essentiel du service et par un enjeu de cohésion territoriale.

Le principe de mutabilité correspond à l'obligation d'adopter les innovations, qu'elles soient technologiques ou organisationnelles, comme contrepartie du monopole.

Responsabilité locale et séparation institutionnelle des services

Une des fonctions essentielles de la régulation institutionnelle est de répartir les rôles dans la gestion du service. Depuis la Révolution française, les questions de salubrité et d'hygiène publique sont du ressort des collectivités locales (Duroy, 1996). Logiquement, la responsabilité du service public d'eau potable puis celle du service d'assainissement collectif ont été

confiées aux communes. Dès 1890, elles ont pu s'organiser en organismes publics de coopération intercommunale (syndicat intercommunaux) pour mutualiser le captage et le traitement des ressources en eau et les moyens (Canneva et Pezon, 2008).

Par ailleurs, l'eau potable d'une part et l'assainissement collectif d'autre part sont considérés comme deux services distincts. Ils peuvent être transférés par les communes à des entités distinctes et être ainsi gérés séparément. En outre, ils relèvent de deux budgets annexes distincts et séparés du budget général.

La responsabilité locale est donc un des éléments primordiaux dans la gestion des services en France. L'État conserve cependant de larges domaines de compétence en la matière. Au-delà du contrôle de qualité, le préfet conserve un contrôle général sur le fonctionnement des collectivités locales, tant sur leurs décisions que sur leurs budgets.

Les niveaux politiques intermédiaires — constitués au premier chef par les conseils généraux/départementaux — ont longtemps joué un rôle secondaire important dans le secteur des services d'eau, quoique de façon discrétionnaire et donc hétérogène (Barbier *et al.*, 2012). Historiquement, ils ont accompagné le financement du développement des services en milieu rural. Progressivement, nombre d'entre eux se sont dotés d'une politique articulant notamment planification départementale et connaissance de la ressource, maîtrise d'ouvrages structurants, assistance aux petits services et négociation avec le monde agricole. Plus récemment, dans le cadre des réformes territoriales qui affaiblissent le poids des conseils départementaux dans les services d'eau, certains conseils régionaux se dotent d'une politique sectorielle associée aux services d'eau, appuyée sur la maîtrise d'ouvrage et la gestion de grandes infrastructures de transfert d'eau.

Cadre budgétaire

Par ailleurs, les services d'eau font partie des services publics à caractère industriel et commercial (Spic). Cela signifie que les coûts engendrés par leur fourniture doivent être couverts par les bénéficiaires qui paient une

redevance en contrepartie du service rendu. Les services d'eau sont donc astreints à un équilibre budgétaire.

Ce principe général admet cependant deux types d'assouplissements. D'une part, il ne s'applique pas aux communes de moins de 3 000 habitants, ainsi que transitoirement dans les cas où une application stricte du principe conduirait à une hausse brutale du prix de l'eau. Dans ces cas, des ressources provenant des budgets généraux des collectivités locales peuvent venir équilibrer directement les budgets des services. D'autre part, les services peuvent recevoir des subventions leur permettant d'investir pour s'améliorer. Ces subventions peuvent trouver leur origine soit dans les redevances payées aux agences de l'eau, soit dans les budgets des collectivités territoriales (départements et régions — ressources fiscales locales).

Néanmoins, l'essentiel des coûts du service (plus de 90 %) est couvert par les usagers au travers de redevances directes au service ou indirectes aux agences de l'eau (Bipe/FP2E, 2010). Pour leur part, les redevances payées aux agences de l'eau sont pour l'essentiel rendues sous formes de subventions ou de prêts à taux zéro aux autorités organisatrices locales qui investissent en faveur de l'environnement. Comme à terme elles doivent toutes faire ces investissements pour respecter la loi, on peut considérer que, à long terme, l'ajout de la redevance pollution à la redevance d'assainissement représente le prix à payer pour couvrir le coût à long terme de ce dernier, et que l'ajout de la redevance prélèvement au prix de base de l'eau potable couvre le coût à long terme de celui-ci. Ou encore, que ces redevances permettent de se rapprocher de la tarification « au coût complet » (*full cost pricing*) : la redevance pollution est une forme de paiement (ou d'internalisation) de l'impact sur l'environnement (*environmental cost*) alors que celle de prélèvement est une forme de paiement de la rareté (coût d'opportunité ou *users* ou *resource cost*) (Rogers *et al.*, 1998).

Cadre tarifaire

La tarification que les collectivités locales peuvent adopter est également contrainte par la réglementation nationale. La loi sur l'eau de 1992

(article 13) a fortement restreint la possibilité de tarifier l'eau au forfait. Le tarif binôme, comprenant une part fixe indépendante de la consommation, et une part variable dépendante du volume consommé mesuré, est donc devenu la norme. Plus récemment, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (2006) oblige les collectivités à limiter le montant de la part fixe et encadre fortement le recours à des tarifs dégressifs. Ainsi, la réglementation accroît l'effet incitatif du tarif en faveur des économies d'eau, en concordance avec la directive cadre sur l'eau (2000/60/UE). En outre, la tarification a également la visée politique et sociale de limiter la facture pour les petits consommateurs. Cela encourage même l'adoption de tarifs progressifs, le coût unitaire du volume consommé augmentant avec la consommation. Soulignons cependant que les usagers les plus pauvres ne sont pas nécessairement ceux qui consomment le moins. Les effets redistributifs de tels tarifs sont donc loin d'être garantis (Komives *et al.*, 2005 ; Barraqué, 2011 et 2016).

Formes de gestion pour le service d'eau

Le service public à caractère industriel et commercial peut prendre plusieurs formes de gestion, directes (ou en régie) ou déléguées, encadrées par la réglementation. Cette dernière précise ainsi les règles applicables par les régies (notamment les règles comptables, avec une obligation d'amortir les investissements). Elle détaille également les modalités de passation des contrats de délégation. Celles-ci ont été renouvelées en 1993 par la loi Sapin. La généralisation du modèle de l'affermage avait abouti à une situation peu transparente des relations entre autorités délégantes et délégataires, largement fondées sur la notion d'*intuitu personae*. Suite à la médiatisation de quelques affaires de corruption, cette loi oblige désormais les autorités locales qui ne veulent pas revenir en régie mais souhaitent rester en délégation, à publier un avis d'appel à candidature et à suivre une procédure d'examen des candidatures et des offres. La loi n'a cependant pas complètement remis en cause le principe de l'*intuitu personae* selon lequel l'autorité locale conserve un droit discrétionnaire pour l'attribution de la délégation de service, fondée sur la confiance dans le délégataire à accomplir une mission de service public. Ce principe a été encadré afin que le choix du délégataire retenu soit justifié et qu'il s'opère en transparence.

La régulation institutionnelle confie donc aux communes et à leurs groupements — c'est-à-dire à un échelon qui reste local — la responsabilité des services d'eau, mais d'une façon fortement encadrée par l'État, que ce soit du point de vue organisationnel ou du point de vue technique. Les marges de manœuvre les plus importantes laissées aux collectivités, une fois le périmètre de gestion retenu, résident donc dans les modalités de mise en œuvre de la régulation économique du service à l'échelle locale, en monopole naturel.

RÉGULATIONS ÉCONOMIQUES LOCALES : DIVERSITÉ ET ÉVOLUTION

Pour les économistes, les réseaux d'eau potable et d'assainissement sont des monopoles naturels locaux (infrastructures coûteuses, place limitée en domaine public). De fait, un seul opérateur peut exploiter le service, ce qui lui permet potentiellement d'en tirer profit. La régulation économique a pour objet de limiter cette « rente de monopole » au nom de l'intérêt général. Mais la gestion du service d'eau en France peut prendre diverses formes opérationnelles dans chacune des deux grandes familles évoquées ci-dessus : la gestion directe et la gestion déléguée.

La gestion directe

La gestion directe, appelée également gestion en régie, se caractérise par un lien hiérarchique entre l'autorité et le service d'eau. Elle peut se scinder en trois types, représentant trois degrés d'autonomie de l'opérateur par rapport à l'autorité organisatrice. La régie simple est une partie intégrante de la collectivité compétente. Elle ne dispose pas d'un budget distinct et son personnel est de droit public. Cette forme n'est normalement plus adaptée à la gestion des services publics à caractère industriel et commercial, qui requiert un équilibre financier. Toutefois les collectivités qui avaient des régies simples avant 1926 ont eu la possibilité de les conserver ; certaines villes s'en sortent très bien ainsi. Par ailleurs, les plus petites collectivités ne sont pas astreintes à la séparation budgétaire et peuvent adopter la forme de la régie simple. La régie autonome (ou régie à autonomie financière) dispose d'un budget séparé (budget annexe) et d'un personnel de droit privé (hormis le directeur et le comptable, de droit public). Toutefois, le président

de l'autorité organisatrice (maire ou président de l'EPCI^[109]) demeure le responsable légal et l'ordonnateur. Enfin la régie personnalisée (ou régie dotée de l'autonomie budgétaire et de la personnalité morale) est un établissement public à caractère industriel et commercial (Epic). Il est dirigé par un conseil d'administration dans lequel l'autorité organisatrice est largement représentée et par un directeur, responsable légalement et ordonnateur. Dans les faits, les régies sont majoritairement des régies simples ou autonomes. Cependant, les remunicipalisations récentes ont souvent conduit les collectivités à créer des Epic.

La gestion directe présente différents risques car les intérêts de l'autorité et de l'opérateur ne sont pas nécessairement convergents. L'autorité peut par exemple chercher à maintenir des tarifs très faibles pour satisfaire l'électorat et ce au détriment de la capacité de l'opérateur à exploiter le service dans de bonnes conditions. *A contrario*, l'opérateur peut chercher à valoriser son savoir-faire par des projets d'envergure sans forcément de cohérence avec les besoins du service ou les capacités financières. Et, de façon plus générale, l'autorité et l'opérateur peuvent extraire des rentes monopolistiques par divers moyens tels que le financement de projets sans lien avec le service (ce qui n'est en principe plus possible d'après la réglementation) ou des salaires élevés. Enfin, en l'absence de mécanisme d'incitation effectif, la gestion publique est traditionnellement considérée comme peu dynamique par les économistes.

Toutefois, certaines collectivités telles que Nantes ou Paris ont mis en place un contrat d'objectif qui assigne à l'opérateur des performances à atteindre, en lui laissant le soin de définir l'organisation adéquate (Souquière, 2012). Elles clarifient ainsi les rôles respectifs de l'autorité et de l'opérateur et peuvent instaurer un contrôle de l'opérateur public.

La gestion déléguée

Comme la gestion directe, la gestion déléguée revêt diverses formes. L'affermage — la modalité la plus fréquente — consiste à confier par contrat à un opérateur l'exploitation du service à ses risques et périls, y compris notamment le renouvellement des éléments techniques dont la durée de vie est courte (inférieure à quinze ans environ). Il se rémunère

alors auprès des usagers du service selon un tarif établi dans le contrat. Dans le cas de la concession, l'opérateur est également responsable d'investissements plus lourds[110], y compris de leur financement. À l'échéance du contrat, les infrastructures reviennent à la collectivité. Certains contrats d'affermage prévoient que l'opérateur est chargé de financer et de réaliser certains ouvrages. On parle alors d'affermages concessifs. La régie intéressée est une troisième modalité dans laquelle la gestion du service se fait aux risques et périls de l'opérateur. Toutefois, à l'inverse de la concession ou de l'affermage, c'est l'autorité qui rémunère l'opérateur selon sa performance, définie dans le contrat. L'opérateur fait peu d'investissements, et gère la clientèle (notamment la facturation) pour le compte de l'autorité. Enfin, la gérance consiste à confier la gestion du service à un opérateur en contrepartie d'une rémunération directe de la collectivité, mais non liée à ses résultats[111].

La gestion déléguée repose donc sur des contrats de plus ou moins long terme. Ils sont donc incomplets et peuvent être renégociés en cours d'exécution, qu'il s'agisse de les adapter à des changements de réglementation, à des changements techniques ou encore pour une question d'intérêt général. L'ajustement contractuel est convenu entre l'autorité et le délégataire et formalisé par avenant. En cas de désaccord, les deux parties peuvent généralement recourir à une médiation, modalité prévue contractuellement. Et si le désaccord persiste, les juridictions administratives — tribunal administratif, cour d'appel administrative et, en dernière instance, Conseil d'État — sont compétentes pour traiter les différends entre le pouvoir public et les intérêts particuliers. L'étude des conflits portés devant le Conseil d'État et de la jurisprudence qui a évolué constitue une porte d'entrée pour l'analyse des règles du service public et de sa régulation économique : en particulier, les clauses de renégociation des contrats de délégation traduisent le passage d'une régulation *price cap* dans les premières concessions[112], à une régulation *cost plus* dans les affermages et formes de délégation plus récentes (Pezon, 2012).

L'efficacité de la gestion déléguée repose sur plusieurs principes : l'existence d'une concurrence entre les opérateurs pour la gestion du service, qui permet de transférer une partie des gains de productivité vers les bénéficiaires du service ; la capacité de l'autorité à choisir un opérateur

compétent et pas uniquement sur le critère de l'offre financière ; la capacité de l'autorité à renégocier le contrat en cours d'exécution en fonction du besoin d'évolution du service et des changements de réglementation (par exemple, le changement de la norme sur le plomb dans la directive eau potable qui oblige à modifier les priorités d'investissement dans les infrastructures).

Des modalités de gestion mixtes

Entre les deux modalités principales, on peut discerner une catégorie intermédiaire, la gestion « mixte », empruntant aux deux modes de gestion principaux.

Dans le domaine de l'eau, on note l'existence de quelques sociétés d'économie mixte (SEM) : ce sont des organismes dont les collectivités sont actionnaires majoritaires mais pas uniques. Le contrôle de la collectivité sur l'opérateur se rapproche de celui qu'elle pourrait avoir sur une régie. Toutefois la jurisprudence considère qu'il doit y avoir un contrat formalisé et passé selon une procédure compétitive entre la SEM et la collectivité. La composition de l'actionnariat a évolué en France, mais, à la différence d'autres pays européens, la participation des collectivités était plafonnée à 51 % puis à 75 %, et il devait finalement y avoir plusieurs partenaires privés dans la SEM.

Or, depuis 2010, les collectivités ont la possibilité de créer des SEM qu'elles possèdent à 100 % : les sociétés publiques locales (SPL). Ces organisations de droit privé sont créées et possédées par au moins deux entités publiques pour assurer leurs missions. Elles peuvent alors se voir confier des activités telles que la gestion des services d'eau par leurs collectivités actionnaires sans qu'il y ait recours à une procédure compétitive. Dans ce cas, le principe du *in house*[\[113\]](#) s'applique.

À la suite de cette innovation, la réglementation a introduit une nouvelle forme de SEM, qui associe seulement une collectivité publique à son opérateur unique, la Semop (société d'économie mixte à opérateur unique). Il est encore un peu tôt pour évaluer les avantages et inconvénients des nouvelles formules : les SEM, les Semop et les SPL sont pour le moment

des modalités marginales de gestion. Cependant, cette dernière modalité, combinant souplesse de la gestion privée, autonomie des professionnels et techniciens en gestion publique, et contrôle par l'autorité publique, pourrait se développer dans les prochaines années. On peut même imaginer une collectivité créant une SPL à la fin d'un contrat de délégation, et cette SPL à son tour confiant la gestion du service selon la procédure de marché public à l'ancien délégataire ou une autre société privée.

Tableau 7.1. Synthèse des caractéristiques des formes de gestion des services d'eau et d'assainissement.

Forme de gestion	Relations avec autorité	Procédure de dévolution du service	Recouvrement des factures	Investissements
Régie simple	Hiérarchique		Public	Collectivité
Régie autonome	Hiérarchique		Public	Collectivité
Régie personnalisée	Quasi-hiérarchique : autorité majoritaire au conseil d'administration		Public	Collectivité
Concession	Contractuelle	Délégation de service public	Délégataire	Délégataire
Affermage	Contractuelle	Délégation de service public	Délégataire	Collectivité
Régie intéressée	Contractuelle	Délégation de service public	Public	Collectivité
Gérance	Contractuelle	Marché public	Public	Collectivité
SEM	Contractuelle + Représentation de l'autorité (actionnaire) au conseil d'administration	Délégation de service public	SEM	Collectivité
SPL ⁽²⁾	Représentation de l'autorité (actionnaire) au conseil d'administration	Adjudication sans mise en concurrence	SPL	Collectivité

(1) Sans séparation budgétaire, il n'est pas possible d'identifier la source des financements du service d'eau.

(2) SPL : société publique locale.

Le tableau 7.2 présente la répartition des services d'eau (alimentation en eau potable et assainissement collectif) selon les deux grandes familles de mode de gestion, gestion déléguée et gestion directe.

Tableau 7.2. Répartition des services d'eau potable par mode de gestion (d'après Canneva, 2007 ; Bipe/FP2E, 2010 ; Le Jeannic *et al.*, 2010).

Répartition	Alimentation en eau potable		Assainissement collectif	
	Gestion déléguée	Gestion directe	Gestion déléguée	Gestion directe
en part de services	40 %	60 %	25 %	75 %
en part de communes	55 %	45 %	36 %	64 %
en part de population desservie	71 %	29 %	52 %	48 %

La gestion déléguée dessert une majorité de la population en eau potable et la moitié en assainissement. Étant donné qu'elle représente une proportion de services et de communes couverts moindre que la part de population, elle est globalement plus présente dans les zones peuplées et lorsque l'intercommunalité est plus forte. Elle se présente essentiellement sous la forme de l'affermage, 87 % des investissements étant financés essentiellement par les collectivités locales et les organismes qui les subventionnent (Bipe/FP2E^[114], 2010).

La gestion déléguée représente un marché très concentré. En effet, les trois principaux opérateurs représentent 97 % du marché (Bipe/FP2E, 2010). Cette concentration est donc une menace pour l'efficacité des procédures concurrentielles. Mais la question de l'efficacité de la régie se pose aussi.

Un mode de gestion plus performant qu'un autre ?

Face à la gestion publique réputée peu dynamique, la gestion déléguée présente un risque de capture de la rente monopolistique au profit des

actionnaires de l'opérateur (Williamson, 1976). Dans un cas comme dans l'autre, l'efficacité de la régulation repose sur le pouvoir effectivement exercé par la collectivité et son intention d'arbitrer les conflits d'intérêt entre les parties prenantes.

Les données statistiques à l'échelle nationale montrent que, en moyenne, les services en délégation ont des tarifs plus élevés que les services en gestion directe (Le Jeannic *et al.*, 2010).

Plusieurs études économétriques ont essayé d'identifier les causes de cet état de fait, pour les services d'eau potable (Chong *et al.*, 2006 ; Carpentier *et al.*, 2006 ; Valero, 2011). Il apparaît que les services en délégation sont également les services les plus complexes à exploiter, notamment parce qu'ils sont en organisation intercommunale et qu'ils exploitent des ressources de moins bonne qualité, qu'il faut donc traiter. En définitive, les études montrent que, lorsque le contexte est semblable, les services délégués n'ont pas de tarifs plus élevés que les services en gestion directe (Valero, 2011), ou que, si c'est le cas, l'écart est faible et s'explique plutôt par des régimes fiscaux différents (Chong *et al.*, 2006 ; Carpentier *et al.*, 2006). En règle générale et en l'état des recherches, on peut supposer qu'une des deux formes n'est pas plus efficace en moyenne qu'une autre. Autrement dit, c'est la mise en œuvre de la régulation au niveau local qui détermine son efficacité.

Difficultés d'analyser l'efficacité de la régulation économique

Les travaux économétriques se heurtent cependant à plusieurs limites. La première est l'hétérogénéité des situations dans lesquelles opèrent les services locaux. En effet, au-delà de la qualité de l'eau brute utilisée et donc des coûts de traitement, les réseaux peuvent avoir des configurations plus ou moins complexes et des vieillissements différenciés, entraînant des coûts plus ou moins élevés. Cela conduit à des différentiels de prix, indépendants de l'efficacité des opérateurs et des régulateurs. Ce phénomène est d'autant plus marqué que, jusqu'à présent, les services d'eau en France étaient de taille assez petite en moyenne. Cette forte hétérogénéité n'est pas prise en compte dans les études économétriques recensées.

Deuxièmement, en gestion déléguée, la plupart des services sont en affermage, où les gros investissements sont à la charge de l'autorité organisatrice, et non du délégataire. Celui-ci n'est responsable que de l'exploitation du service, et du renouvellement d'objets techniques à courte vie. Le tarif n'est donc pas seulement dépendant de l'opérateur ; une partie revient à la collectivité pour couvrir ses dépenses d'investissement. La comparaison entre gestion déléguée et gestion directe ne prend généralement pas ces éléments en compte et considère la gestion déléguée comme si l'opérateur privé était responsable de l'ensemble des fonctions du service. Or, justement, cette répartition des rôles entre autorité et délégataire génère par principe une non-transparence, car une bonne maintenance de l'opérateur peut prolonger l'existence d'une infrastructure vétuste qui devrait être renouvelée par l'autorité, celle-ci rechignant à le faire pour ne pas augmenter sa part dans le tarif.

Troisièmement, l'efficacité du service n'est pas seulement déterminée par son prix. En effet, comme dans la plupart des services, la qualité du service rendu peut varier de façon très importante d'un cas à un autre (Salvetti et Wittner, 2012). Et la notion de développement durable conduit à l'émergence de nombreux indicateurs nouveaux. Or les analyses de l'efficacité des modes de gestion prennent rarement en compte les facteurs de qualité. Cela peut s'expliquer par l'absence jusque récemment d'un référentiel de la qualité du service rendu.

Émergence d'une pseudo-régulation par comparaison

La mesure de la performance des services d'eau a d'abord émergé au plan international sous l'égide de l'International Water Association (IWA) et a conduit à la rédaction de guides sur les indicateurs de performance (Alegre *et al.*, 2000 ; Matos *et al.*, 2003). Ces derniers avaient une visée principalement interne, afin d'améliorer les pratiques des opérateurs dans un contexte de monopole naturel. Mais ensuite les indicateurs de performance ont été utilisés comme outils de régulation sous plusieurs formes. Dans la régulation contractuelle, ils peuvent être insérés dans le contrat, associés à des objectifs chiffrés avec même des pénalités ou des bonus, pour s'assurer d'une qualité minimale de service et encourager l'opérateur à aller au-delà de ce minimum. C'est le cas du nouveau contrat

de délégation du syndicat des eaux d'Île-de-France (Sedif, 2011). Dans les systèmes centralisés de régulation économique (régulation par comparaison ou *yardstick competition*) comme en Angleterre, les indicateurs de performance ont été utilisés pour assigner des objectifs de performance minimaux aux opérateurs et les contrôler. Enfin, ils ont été mobilisés dans le parangonnage entre opérateurs, destiné à améliorer la performance par échange de bonnes pratiques, comme par exemple aux Pays-Bas et au Danemark (Vewin/Accenture, 2010 ; Danva, 2009)[115].

En France, la réflexion sur les indicateurs de performance a été amorcée à partir des travaux précurseurs de l'IWA et de L. Guérin-Schneider (2001). Le débat parlementaire sur la régulation des services d'eau dans la préparation de la loi sur l'eau en 2001-2002 a conduit à un foisonnement d'initiatives de définition d'indicateurs de performance, certaines à visée informative et d'autres à visée plutôt régulatrice (Canneva et Guérin-Schneider, 2011a). L'objectif des parties prenantes était alors de faire en sorte que les indicateurs de performance soient choisis en fonction des intérêts de chacun. Finalement, suite à une mission interministérielle, une liste nationale d'indicateurs de performance a été retenue (décret et arrêté du 2 mai 2007). Ils doivent être renseignés et publiés chaque année par l'autorité locale du service.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques a par ailleurs créé en décembre 2006 l'Onema (Office national de l'eau et des milieux aquatiques) avec, entre autres missions, celle d'établir un observatoire sur la performance des services. Naturellement, les indicateurs de performance réglementaires ont été retenus pour alimenter l'observatoire. L'Onema a donc créé une base de données nationale en ligne, pour collecter les indicateurs de performance des services et permettre les comparaisons de performance (Canneva et Guérin-Schneider, 2011b ; Salvetti et Wittner, 2012). Ce système d'information sur les services publics d'eau et d'assainissement (Sispea) peut être qualifié de pseudo-régulation par comparaison (*sunshine regulation*), l'organisme central n'ayant pas de rôle de régulateur à proprement parler mais permettant la comparaison des performances des services pour les autorités locales afin de les aider dans leur régulation locale de l'opérateur (quel que soit le mode de gestion) ainsi que pour les

usagers. Le Sispea est consultable sur internet : <http://www.services.eaufrance.fr> 

Toutefois ce dispositif se heurte à plusieurs obstacles (Canneva et Guérin-Schneider, 2011b) : un grand nombre de petits services n'ont pas les compétences pour renseigner les indicateurs de performance. Par ailleurs, si la loi exige la publication de ces derniers, elle n'oblige pas à transférer les informations dans la base de données nationale. Ainsi les indicateurs de performance ne sont encore disponibles que pour une moitié des services ; certes, ce sont ceux qui couvrent la majeure partie de la population. En outre, la base de données s'est essentiellement concentrée sur les indicateurs de performance. Il manque très souvent les informations de contexte qui permettraient des comparaisons plus sensées. Les prochaines étapes du développement de l'observatoire des services d'eau devraient aboutir à un cadre de comparaison pertinent permettant aux services similaires d'analyser leurs résultats pour aller vers une amélioration.

La régulation par concurrence entre les modes de gestion

En France, la régulation est à la fois institutionnelle et économique du fait de la coexistence de la gestion directe et de la délégation : une régulation hiérarchique d'un côté et une régulation contractuelle de l'autre. Si l'une et l'autre n'ont pu démontrer leur supériorité, il est tout à fait envisageable qu'elles agissent l'une envers l'autre comme un facteur de régulation. Si un opérateur public devient manifestement trop inefficace, il est envisageable de se tourner vers les opérateurs privés. Inversement, si la gestion déléguée s'avère trop inefficace — par manque de concurrence, du fait du risque de rentes informationnelles trop importantes —, un retour à la régulation hiérarchique est possible.

LA RÉGULATION SOCIALE DU SERVICE

Dans notre présentation des régulations technique, institutionnelle et économique du service, nous avons encore peu parlé des usagers. De fait, ils sont relativement peu présents dans le corpus régulateur existant. Toutefois, des évolutions récentes de doctrine, de réglementation et de pratiques sont des signes de l'émergence de ce que nous appellerons une

régulation sociale ou éthique du service d'eau, à savoir une place plus importante pour les usagers dans la gestion des services, au travers de la transparence et de la participation. Nous verrons enfin que cette régulation sociale pourrait être amenée à se développer à l'avenir dans les futurs défis que connaîtront les services d'eau.

La régulation implicite par la démocratie locale

Si la régulation sociale est restée assez peu développée historiquement, cela peut s'expliquer par le développement du service d'eau à domicile, puis du service d'assainissement, sous un régime de démocratie locale. En France, à partir de 1884, les municipalités ont été élues au suffrage universel direct. Le développement de l'adduction d'eau pour tous fut alors un moyen pour les élus d'élargir leur base électorale. Et lorsque les conflits ont opposé usagers et opérateurs jusque devant le Conseil d'État, les autorités locales se sont la plupart du temps rangées auprès des usagers pour défendre les intérêts de la collectivité (Pezon, 2007). Ainsi, au cours du processus de développement des services d'eau, les attentes des usagers ont-elles été relayées par les élus locaux, motivés par la sanction du vote, selon un système de « régulation globale et politique » (Lorrain, 1995).

L'alignement des intérêts des usagers et des élus semble avoir trouvé un terme dans les années 1990. Les charges correspondant à l'assainissement ont été intégrées dans les factures d'eau à partir de 1968, mais c'est la disparition des subventions des ministères de l'Intérieur et de l'Agriculture à la fin des années 1970, puis les exigences de la directive sur les eaux résiduaires urbaines, qui ont fait augmenter, voir doubler le prix de l'eau, *via* les redevances d'assainissement et les redevances pollution des agences de l'eau qui ont fini par représenter plus de la moitié du total. Or, au même moment, les élus (essentiellement dans les grandes villes) avaient de grands projets de rénovation urbaine mais faisaient face à un fort endettement retardant leur réalisation. La passation (ou le renouvellement) de contrats de délégation de service public assortis de droits d'entrée très élevés offrait alors une opportunité de se désendetter ou de disposer de fonds sans avoir recours aux banques. Par ailleurs, la passation de contrats de délégation devenait un moyen de financer des partis politiques, dans un contexte d'absence de dispositifs légaux. Enfin, dans certains cas, plus rares, la

passation de contrats a également donné lieu à un enrichissement personnel. C'est à cette dérive que la loi Sapin de 1993 — loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques — est venue mettre un terme.

Les récents conflits devant le Conseil d'État montrent d'ailleurs un retournement de situation par rapport à ceux du début du xx^e siècle. Les usagers dénoncent davantage des décisions de l'autorité locale qui les lèsent (tarification, financement par le service d'activités étrangères au service...) (Pezon, 2002 et 2007). Autrement dit, aux yeux des bénéficiaires du service, les élus ne semblent plus garantir la représentation de leurs intérêts (Jaglin, 2002). Cette situation contribue à l'émergence des usagers comme une partie prenante directe de la gestion du service, au travers de la réglementation des années 1990.

L'information des usagers

L'information des usagers est un nouveau principe qui découle de l'évolution des services publics vers une plus grande transparence. Cette évolution peut être retracée de façon générale à partir de 1978 (loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs) (Duroy, 1996). La loi introduit alors la possibilité d'accès aux documents de l'administration, des collectivités, et concerne explicitement les services publics. La jurisprudence a par la suite précisé que cela s'appliquait quel que soit le mode de gestion, public ou en délégation. Dans cette évolution, la démarche devait cependant provenir des usagers. Ces dispositions générales ont par la suite été complétées spécifiquement par la loi sur l'eau de 1992 et la loi Barnier de 1995.

La loi sur l'eau a obligé les services à améliorer l'information des usagers sur le prix de l'eau ainsi que sur la qualité de l'eau distribuée. En complément, la loi Barnier a obligé les autorités locales à publier un rapport annuel sur le prix et la qualité du service (RPQS) destiné à l'information des usagers. Ce rapport permet d'éclairer les usagers sur les modalités d'organisation du service, sur les moyens mis en œuvre et notamment financiers, sur les résultats obtenus. C'est au sein de ce rapport qu'ont ensuite été intégrés les indicateurs de performance, présentés

précédemment. Au-delà du simple accès aux documents, on assiste donc à une mise à disposition de l'information en termes adaptés pour une compréhension large du public.

Ces dispositions réglementaires nationales ont par la suite été intégrées dans un corpus plus large. En effet, la convention d'Aarhus (1998) a entériné au niveau international l'accès à l'information environnementale, les services d'eau entrant tout à fait dans son champ d'application. Les dispositions de la convention ont ensuite été déclinées en droit européen sous la forme d'une directive (directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement).

Progressivement et dans un contexte de hausse des tarifs, cette obligation a été intégrée dans les pratiques des collectivités pour en faire un outil de communication et de justification des choix opérés par le service (Pflieger, 2002). Cependant, et comme nous l'avons déjà souligné, l'application de ces dispositions est très inégale. Si les plus grandes collectivités parviennent à élaborer des rapports complets, un grand nombre de petites collectivités mettent à disposition un nombre limité d'informations, voire ignorent les obligations réglementaires. Certaines autorités en gestion déléguée transmettent directement le rapport annuel du délégataire, souvent très technique et difficilement compréhensible pour les usagers. En outre, elles se défont alors d'une partie de leur activité de maîtrise d'ouvrage des installations.

La participation des usagers

Au-delà du principe d'information des usagers, s'est également développée leur association aux processus de décision.

La loi du 6 février 1992 a donné la possibilité aux collectivités de créer des comités consultatifs pour tout problème d'intérêt local. Dans les communes de plus de 3 500 habitants (et dans les organismes intercommunaux en comprenant), la loi oblige la création d'une commission consultative des services publics locaux, (CCSPL) comprenant obligatoirement parmi ses membres des représentants d'associations d'usagers. Le dispositif a été complété par la loi démocratie de proximité (2002). Tout comme les

dispositions relatives à l'information du public, ces dispositions figurent dans la convention d'Aarhus et dans la réglementation européenne. Cette expérience peut être rapprochée de celle des *Conselhos*^[116] au Brésil (voir chapitre 8).

Le rôle et l'importance de ces commissions dépendent toutefois, comme au Brésil, de la bonne volonté de l'autorité et de la participation effective des représentants des usagers. La réglementation assigne à la CCSPL deux missions obligatoires : un avis préalable à la procédure de délégation de service public et l'examen annuel du rapport annuel sur le prix et la qualité du service. Dans le premier cas, l'avis intervient uniquement sur le choix du mode de gestion. Les représentants des usagers ne sont pas consultés ultérieurement dans le processus de sélection du délégataire. Dans le second cas, la commission rend un avis sur le rapport annuel et le conseil municipal n'en est pas nécessairement informé lorsqu'il prend également connaissance du rapport. La participation réglementaire des usagers reste donc limitée, et son influence sur le processus de décision reste hypothétique. Rien n'empêche cependant la collectivité d'élargir le rôle de cette instance, ou de préparer ses réunions dans un observatoire plus ouvert, comme l'a fait Paris.

Enfin une autre forme de participation au processus de décision est envisageable, pour les services en régie. On distingue deux catégories de régie : la régie à seule autonomie financière et la régie ayant la personnalité morale. Les premières sont dotées d'un conseil d'exploitation, instance consultée pour toutes les décisions relatives au fonctionnement de la régie et qui peut également prendre des décisions sur les domaines précisés dans ses statuts. Les secondes sont dotées d'un conseil d'administration, qui délibère sur toutes les questions intéressant la régie. Dans chacun des cas, selon la décision de l'assemblée délibérante de la collectivité, les représentants des usagers peuvent siéger au conseil d'exploitation ou d'administration et être ainsi réellement associés au processus de décision, à des degrés divers.

La participation des usagers reste encore cependant davantage l'exception que la règle. On peut avancer plusieurs hypothèses à cette situation. D'une part le cadre réglementaire reste peu contraignant pour les élus qui ne

souhaitent pas impliquer d'avantage les usagers. Inversement, la plupart des usagers ordinaires n'ont pas envie de s'impliquer. Les démarches de réelle participation sont généralement à l'initiative de collectivités qui souhaitent l'intégrer délibérément dans leurs pratiques de gestion[117]. D'autre part, l'implication des usagers est limitée par les coûts d'accès aux commissions, qu'ils soient matériels (en temps et en argent) ou cognitifs, par l'appropriation d'un sujet technique. En définitive, le bilan de fonctionnement des CCSPL est considéré comme décevant (Barbier et Tsanga-Tabi, 2012).

Quel avenir pour la régulation sociale ?

Le panorama présenté montre que la régulation sociale reste limitée en France. Est-elle pour autant amenée à végéter ?

Les conditions de son développement ne semblent pas réunies à l'heure actuelle. Premièrement la régulation technique et institutionnelle que nous avons présentée au début laisse une place limitée à l'initiative citoyenne locale sur l'orientation du service. Les objectifs techniques de qualité de l'eau distribuée, d'impact environnemental, puis plus récemment de performance du service et de tarification, laissent un champ de plus en plus restreint à la définition d'une stratégie locale de service. Le même hiatus entre possibilité de participation citoyenne accrue et centralisation gouvernementale a d'ailleurs été constaté dans d'autres contextes (Foley et Martin, 2000). Deuxièmement, l'encadrement économique du service confine la plupart du temps la performance à l'optimisation des moyens et au contrôle de l'opérateur. La régulation sociale s'envisage alors plutôt comme un contrôle social de l'opérateur et du régulateur local pour éviter une dérive au détriment des usagers, comme elle a pu se constater dans les années 1980 (Pezon, 2002). Dans ces conditions, elle influe difficilement sur les orientations stratégiques du service, sur la définition de la performance, sur les évolutions souhaitables du service à plus long terme.

Or, cette régulation sociale semble être un complément utile aux services d'eau, à plusieurs titres. Premièrement, le transfert des compétences des communes vers des instances intercommunales distend le lien entre usagers et responsables des autorités locales, qui tendent à devenir des « citadelles

techniques » (Tsanga-Tabi, 2003). Ce mouvement pourrait même s'amplifier avec le développement d'une gouvernance multi-niveaux, peu lisible pour les usagers. Leur participation directe peut alors compenser ce phénomène. Deuxièmement, dans un contexte de défiance croissante à l'égard de l'action politique, se développent des mouvements revendicatifs voulant contrôler la gestion publique et contestant les décisions politiques (notamment au moment des choix de mode de gestion), y compris par des moyens judiciaires. Ils s'appuient notamment sur des comparaisons de prix et de qualité des services. Cette forme de « contre-démocratie », si elle rend transparente la circonspection des citoyens à l'égard de la sphère publique, peut toutefois déboucher sur une impasse populiste (Rosanvallon, 2006). L'incorporation équilibrée des usagers dans les processus décisionnaires présente à ce titre un enjeu de refondation du service public, et plus largement de la démocratie. Troisièmement, et plus spécifiquement, les services d'eau en France sont confrontés à plusieurs enjeux interdépendants. Les exigences sanitaires et environnementales renforcées ainsi que le besoin de renouvellement des infrastructures vieillissantes induisent un accroissement des coûts, qui doivent se répercuter sur les recettes. Simultanément, l'assiette de facturation diminue, du fait de la baisse de consommation. Cela entraîne — ou entraînera — une augmentation des tarifs et un problème d'accessibilité sociale du service pour les plus pauvres. Dans ce contexte, la participation des usagers pourrait être un moyen d'assurer l'acceptabilité des hausses de tarifs à venir, voire de redéfinir les performances du service (Barbier et Tsanga-Tabi, 2012), sous la forme d'un arbitrage soutenable entre performance, équilibre financier et caractère abordable.

D'ailleurs, en France comme ailleurs, la question de la tarification sociale est l'une des moins bien étudiées dans la quête d'une gestion durable des services. Beaucoup d'élus et d'associations d'usagers tendent à confondre la justice consumériste (chacun doit payer pour ce qu'il consomme) et la justice sociale (chacun doit avoir accès au service quels que soient ses moyens), sur la base d'une appréciation erronée selon laquelle les pauvres consommeraient moins que les riches. Mais, justement, l'eau du robinet n'est pas une marchandise comme une autre, il y a des consommations incompressibles, et les familles nombreuses sont de gros usagers, quels que soient leurs revenus.

De plus, la crise économique et l'afflux de migrants économiques et de réfugiés politiques, sans oublier les Roms qui sont des Européens, soulève de plus en plus la question de l'accès à l'eau tout court en liaison avec le manque d'hébergement. Et, pour faire face à l'injonction des Nations unies sur le droit humain à l'eau et à l'assainissement, la France doit en ce moment compléter son dispositif de régulation sociale, en commençant par la construction de la connaissance des divers ayants droit, de leurs difficultés, et de la façon de leur venir en aide. En 2013, la loi Brottes a introduit l'interdiction des coupures d'eau. Certains parlementaires ayant eu envie d'identifier tarification sociale et tarification progressive (par tranches croissantes), il a été jugé prudent de faire d'abord des expérimentations dans une quarantaine de villes pour pouvoir évaluer les effets. La plupart d'entre elles conduisent à constater l'impossibilité pour les opérateurs de traiter le problème sans récupérer des informations auprès des centres communaux d'action sociale, des caisses d'allocations familiales, et des caisses d'assurance maladie... Les villes qui veulent développer une régulation sociale dans ce sens peuvent mener quatre types d'action : l'éducation des familles récemment arrivées en France à une utilisation économe de l'eau qu'ils auront à payer ; l'identification des ménages en situation de fragilité pour les aider avant qu'ils se retrouvent en situation d'impayés, pour prévenir le risque de coupure d'eau ; la prise en charge de dettes d'eau pour les familles en situation d'impayés et ayant une justification (chômage, crise du ménage, etc.), ce qui se fait notamment par le fonds de solidarité logement (FSL), géré à l'échelle des départements et abondé par les organismes de logement social, les sociétés d'électricité et parfois par les distributeurs d'eau ; et, enfin, la mise en place de dispositifs d'accès à l'eau pour les sans-abri, les Roms, les réfugiés, etc.

CONCLUSION

Par opposition à l'Angleterre où la privatisation avait conduit à mettre en place une triple régulation formelle et clairement organisée au niveau national (*Drinking water Inspectorate* pour la qualité de l'eau, *Environmental Agency* pour l'environnement, et Ofwat pour le rapport qualité-prix des services), le cas français avait été présenté par D. Lorrain comme une « régulation sans régulateur » (Lorrain, 2000). En fait, ce n'est plus vraiment le cas ! Nous avons ainsi pu distinguer plusieurs formes de

régulation du service d'eau en France, et qui se répartissent à divers niveaux territoriaux : la régulation technique et institutionnelle au niveau national et supranational laisse aux autorités locales la responsabilité de la régulation économique du service tout en limitant fortement les marges de manœuvre de son organisation. Les latitudes locales de gestion portent essentiellement sur le choix de l'échelle de gestion, communale ou intercommunale, sur le mode de gestion, en régie ou en délégation, et sur le contrôle de l'opérateur. Si cette régulation économique est l'objet d'un débat soutenu, elle ne doit pas masquer l'importance de la régulation nationale. En façonnant un paysage de services très fragmentés, cette dernière limite l'efficacité de la régulation économique, par limitation des économies d'échelle et maintien du pouvoir des délégataires (les remises en concurrence en fin de contrat ne reçoivent souvent qu'une offre et parfois deux). En standardisant fortement la qualité de service et en imposant l'équilibre budgétaire, elle place les opérateurs publics et privés dans des situations comparables. Elle ramène de fait le débat entre gestion publique et gestion privée à une question d'incitation et de contrôle. Dans ce contexte, la régulation sociale — les mécanismes de participation des usagers aux décisions — apparaît limitée, essentiellement cantonnée à un rôle de contrôle social de la régulation locale. On pourrait cependant imaginer, dans un avenir proche, que cette régulation prenne une place prépondérante.

Cela dit, une nouvelle période d'incertitude s'ouvre avec la réforme territoriale qui s'est déployée dans les deux derniers quinquennats présidentiels : la réduction du rôle des départements et de leurs conseils dans le domaine de l'eau en général s'accompagne, avec les lois de modernisation de l'action publique territoriale et d'aménagement des métropoles, d'une part, et de la nouvelle organisation territoriale de la République, d'autre part, d'un projet de regroupement historique des petites communes dans des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à des échelles beaucoup plus grandes, et qui sont encouragées à choisir une fiscalité propre (donc un regroupement budgétaire inédit). Dans ce cas, les nouvelles entités devraient prendre les compétences sur les services d'eau et d'assainissement, ainsi que des compétences nouvelles regroupées sous l'acronyme Gemapi (gestion de l'eau et des milieux aquatiques, et prévention des inondations). Ces regroupements doivent en principe toucher la gestion des services d'eau, le nombre des autorités

organisatrices étant divisé par dix ! Ce serait la fin de la France des petites communes gérant l'eau en intercommunalités, à la carte. Les partisans de la gestion publique comme ceux de la délégation craignent de perdre leurs positions au profit de leurs adversaires, mais rien n'est joué. D'autant qu'il n'est pas certain que ces réformes, accueillies avec une relative hostilité par nombre d'élus locaux et d'associations, soient mises en œuvre dans le calendrier volontariste initialement prévu. Nous traitons plus en détail de cette réorganisation territoriale dans le chapitre 5.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Alegre H., Hirner W., Baptista J.M., Parena R., 2000. *Performance indicators in water supply systems — IWA manual of best practice*. London, IWA Publishing.

Auby J.-F., 1997. *Les services publics locaux*. Paris, Berger-Levrault.

Barbier R., Caillaud K., Canneva G., Ghiotti S., Large A., Renaud E., Roussary A., Salles D., 2012. *De la desserte universelle à la sécurisation : Recomposition des gouvernances départementales de l'eau potable*. Rapport scientifique du projet Aquadep, Paris, Programme eaux et territoires, CNRS, Medde, Irstea.

Barbier R., Tsanga-Tabi M., 2012. Faire participer l'utilisateur au débat sur la performance du service ? In : Roche P.-A., Le Fur S., Canneva G. (eds.), *Améliorer la performance des services publics d'eau et d'assainissement*. Paris, Astee, p. 69-71.

Barraqué B., 2007. Le lagunage, une rétro-innovation, ou comment l'hydrobiologie tropicale réhabilite une technique ancestrale. *Pour mémoire*, revue du comité d'histoire du Medad, 3, p. 61-69.

Barraqué B., 2011. Is Individual Metering Socially Sustainable? The Case of Multifamily Housing in France. *Water Alternatives*, 4(2), p. 223-244.

Barraqué B., 2016. Effets redistributifs de la tarification progressive : le cas d'une ville moyenne. *TSM*, mai, p. 72-82.

Bipe/FP2E, 2010. *Les services publics d'eau et d'assainissement en France : Données économiques, sociales et environnementales*, 4e édition. Paris, p. 57.

Bouleau G., Richard S., 2009. *Les lois sur l'eau à la lumière de la directive cadre*. Paris, Éd. AgroParisTech-Engref.

Canneva G., 2007. *Vers un système d'information sur les services d'eau et d'assainissement*. Paris, ministère de l'Environnement et du Développement durable, p. 37.

Canneva G., Guérin-Schneider L., 2011a. La construction des indicateurs de performance des services d'eau en France : mesurer le développement durable ? *Natures Sciences et Sociétés*, 19(3).

Canneva G., Guérin-Schneider L., 2011b. National monitoring of water utility performance in France. *Water Science and Technology: Water Supply*, 11(6), p. 745-753.

Canneva G., Pezon C., 2008. Des communes aux communautés, la révolution invisible des services d'eau en France. *Flux*, 74, p. 56-67.

Carpentier A., Nauges C., Reynaud A., Thomas A., 2006. Effet de la délégation sur le prix de l'eau potable en France. Une analyse à partir de la littérature sur les « effets de traitement ». *Économie et Prévision*, 3(174), p. 1-19.

Chatzis K., 2000. *La pluie, le métro et l'ingénieur, Contribution à l'histoire de l'assainissement et des transports urbains (XIXe-XXe siècles)*. L'Harmattan.

Chong E., Huet F., Saussier S., Steiner F., 2006. Public-Private Partnerships and Prices: Evidence from Water Distribution in France. *Review of Industrial Organization*, 29, p. 149-169.

Danva, 2009. *Water in figures - Danva's Benchmarking and Water Statistics 2009*. Skanderborg, Denmark, Danva, p. 30.

Duroy S., 1996. *La distribution d'eau potable en France : contribution à l'étude d'un service public local*. Paris, LGDJ, Bibliothèque de droit public.

Foley P., Martin S., 2000. A new deal for the community? Public participation in regeneration and local service delivery. *Policy and Politics*, 28(4), p. 479-491.

Guérin-Schneider L., 2001. *Introduire la mesure de la performance dans la régulation des services d'eau et d'assainissement en France* -

Instrumentation et organisation. Engref, Paris.

Jaglin S., 2002. Usagers et régulation des services publics : des participations plurielles. *Flux*, 48-49(2), p. 4-6.

Le Jeannic F., Gicquiaux C., Grégoire P., 2010. Services d'eau et d'assainissement : une inflexion des tendances. *Observation et statistique : Le point sur...*, 67, p. 4.

Komives K., Foster V., Halpern J., Wodon Q., 2005. *Water, electricity, and the poor: who benefits from utility subsidies?* Washington, DC, World Bank, Directions in development.

Lorrain D. (ed.), 1995. *Gestions urbaines de l'eau*. Paris, Economica.

Lorrain D., 2000. Faut-il un régulateur pour les réseaux techniques urbains ? Institut de la gestion déléguée. *La régulation des services publics locaux*, p. 81-112.

Mairie de Paris, 2010. *Quel avenir pour le réseau d'eau non potable de Paris ?* Paris, Ville de Paris, p. 117.

Matos R., Cardoso A., Ashley R., Duarte P., Molinari A., Schulz A., 2003. *Performance indicators for wastewater services*. London, IWA Publishing.

Pezon C., 2002. La dérégulation discrète de la distribution d'eau potable en France et l'émergence d'un nouvel acteur collectif, les abonnés. *Flux*, 48-49, p. 62-72.

Pezon C., 2007. The role of « users » cases in drinking water services development and regulation in France: An historical perspective. *Utilities Policy*, 15(2), p. 110-120.

Pezon C., 2012. Public-Private Partnership in Courts: the Rise and Fall of Concessions to Supply Drinking Water in France (1875-1928). In : Barraqué B. (ed.), *Urban Water Conflicts*. Urban Water Series, Unesco-IHP, Unesco Publishing & CRC Press, Taylor & Francis, Balkema book, p. 57-67.

Pflieger G., 2002. Domination du consommateur et résistance du citoyen. Les tensions entre les figures de l'utilisateur au sein du système de régulation de l'eau en France. *Flux*, 48-49, p. 20-34.

Rogers P., Bhatia R., Hubet A., 1998. Water as a Social and Economic Good: How to Put the Principle into Practice. *Global Water Partnership TAC background papers*, 2.

<http://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/publications/background-papers/02-water-as-a-social-and-economic-good.-how-to-put-the-principle-into-practice-1998-english.pdf> 

Rosanvallon P., 2006. *La contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance*. Paris, Seuil, Les livres du nouveau monde.

Salveti M., Wittner C., 2012. *Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement - Panorama des services et de leur performance*. Vincennes, Onemap, 83, Les rapports.

Sedif, 2011. Contrat de délégation de service public, faits et chiffres. [http://www.sedif.com/imageProvider.aspx?private_resource=4660&fn=contrat dsp faitsetchiffres 1.pdf](http://www.sedif.com/imageProvider.aspx?private_resource=4660&fn=contrat_dsp_faitsetchiffres_1.pdf) 

Souquière M., 2012. Transparence et contrôle de la gestion publique : l'expérience de la régie municipale parisienne. In : *Améliorer la performance des services publics d'eau et d'assainissement*. Nanterre, France, Astee, p. 47-48.

Tsanga-Tabi M., 2003. *Théorie et réalité du service public local : le cas de la distribution d'eau potable*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, université Paris X-Nanterre, Nanterre, France.

Valero V., 2011. *Incitations et engagements dans les partenariats public-privé*. Thèse de doctorat en sciences économiques, université de Montpellier 1, Montpellier, France. <http://www.theses.fr/2011MON10027> 

Vewin/Accenture, 2010. *Reflections on performance 2009*. Den Haag, NL, Vewin, p. 80.

Williamson O.E., 1976. Franchise Bidding for Natural Monopolies - in General and with Respect to CATV. *The Bell Journal of Economics*, 7(1), p. 73-104.

105. Écrit en 2013, ce texte a été mis à jour par B. Barraqué et R. Barbier. G. Canneva travaille à la direction de l'Eau et de la Biodiversité au ministère de la Transition écologique et solidaire. Les

analyses et positions de l'auteur n'engagent en aucune façon la direction de l'Eau et de la Biodiversité.

106. En France, le préfet représente le pouvoir de l'État central au niveau du département. Il y a une centaine de départements, contre plus de 37 000 communes à l'époque.

107. L'équivalent habitant est une unité de mesure de la pollution rapportée à celle produite par les rejets journaliers d'un homme moyen.

108. Décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012 relatif à la définition d'un descriptif détaillé des réseaux des services publics de l'eau et de l'assainissement et d'un plan d'actions pour la réduction des pertes d'eau du réseau de distribution d'eau potable.

109. Établissement public de coopération intercommunale : terme générique pour désigner les regroupements de communes plus ou moins poussés.

110. Aujourd'hui, il s'agit surtout de renouveler les infrastructures.

111. En cela, la réglementation et la jurisprudence considèrent que la gérance ne relève pas des délégations de service public, mais des prestations passées selon les procédures du Code des marchés publics.

112. La régulation *price cap* se contente de plafonner le prix du service, obligeant le contractant à trouver sa marge dans ce prix ; la régulation *cost plus* fixe la marge en plus du coût d'exploitation réellement assumé par le contractant.

113. Prestation intégrée ou quasi-régie ; <http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/In-house.htm> 

114. Il s'agit du Bureau d'information et de prévision économique (Bipe) et de la Fédération professionnelle de l'eau et de l'environnement (FP2E).

115. Vewin : il s'agit de l'association des distributeurs d'eau néerlandais (*Vereniging van waterbedrijven*). Danva : il s'agit de l'association danoise des services d'eau et d'assainissement (*Dansk Vand. og Spildevandsforening*).

116. Le *conselho* est un comité de gestion d'une politique sectorielle, composé de façon collégiale et ouvert à une représentation de la société civile. On trouve en principe un *conselho* à chaque niveau d'administration du Brésil.

117. On peut à ce titre mentionner la démarche de conférence de consensus sur l'avenir du réseau d'eau non potable de la ville de Paris (Mairie de Paris, 2010).

Chapitre 8

Participation et contrôle social sur le *saneamento* au Brésil : la démocratisation des services et ses enjeux

Ana Lucia Britto et Orlando Alves dos Santos Junior

Dans ses articles 2 et 3, la loi n° 11.445/2007 consacrée aux services publics de *saneamento básico* (eau et assainissement) les soumet à un « contrôle social », considéré comme un de ses principes fondamentaux. Il s'agit d'un :

« [...] ensemble de mécanismes et de procédures garantissant à la société l'information, des présentations techniques et la participation à la formulation de politiques, à la planification et à l'évaluation des services publics de *saneamento básico*. » (Brasil, 2007)

Le décret d'application de la loi (n° 7.217) datant du 21 juin 2010, malgré quelques expériences antérieures à la promulgation de la loi[118], le contrôle social et la participation à la gestion et à la planification de ce service sont encore en phase de construction. D'autres politiques publiques ayant une interface directe avec le *saneamento*, comme la santé et l'environnement, disposent déjà de mécanismes concrets de participation de la société civile.

Ce chapitre aborde les enjeux et les difficultés d'étendre la participation et le contrôle social à la gestion de l'eau urbaine. On part du principe que l'existence de citoyens et citoyennes actifs et capables de faire prendre en compte leurs objectifs est fondamentale pour faire vraiment du *saneamento básico* une politique publique citoyenne et universalisée.

Le texte est organisé en trois parties : la première apporte quelques éléments théoriques et conceptuels concernant les notions de participation et de contrôle social, avec une réflexion sur le processus de constitution

historique des espaces correspondants au Brésil ; la deuxième aborde la structuration du *Conselho*^[119] national des villes (*Conselho Nacional das Cidades*) ; la troisième traite des dilemmes de la participation et du contrôle social en matière de *saneamento básico*, du fait des particularités de cette politique publique, et récapitule les instances de contrôle social déjà en place au niveau municipal et à celui des États fédérés.

PLACE DE LA PARTICIPATION ET DU CONTRÔLE SOCIAL DANS LES POLITIQUES AU BRÉSIL

Au Brésil, la notion de contrôle social renvoie au partage du pouvoir de décision entre l'État et la société sur les politiques publiques. Selon l'institut Polis (2008) :

« Il s'agit de la capacité de la société à intervenir dans les politiques publiques. Cette intervention a lieu quand l'administration partage avec la société civile la définition des priorités et l'élaboration des plans d'action au niveau municipal, de l'État ou fédéral. Le contrôle social peut être exercé tant au moment de la définition de politiques à mettre en œuvre, qu'*a posteriori*, dans le suivi et l'évaluation des conditions de gestion, de l'exécution des actions et de l'emploi des ressources financières destinées à l'application d'une politique publique. » (Polis, 2008 : 1)

Cela dit, « la société civile », qui interagit avec l'État, est profondément diversifiée et hétérogène, et marquée par un clivage de classes, par des intérêts différenciés et parfois opposés. Dans ces conditions, les arènes de contrôle social sont aussi des espaces de conflit.

Le contrôle social diffère de l'idée d'*accountability*, qui renvoie à l'obligation faite aux organes administratifs ou représentatifs de rendre des comptes à des instances de contrôle, ou à ceux qu'ils représentent. Désormais, les organes administratifs prestataires de services doivent régulièrement expliquer ce qu'ils font, comment et pourquoi ils le font, justifier les échecs ou les retards, les dépenses faites et les projets à mettre en œuvre. Ces informations doivent souvent être portées à la connaissance du public, mais il n'y a pas d'ingérence de la société civile dans la formulation et la gestion des politiques et des projets.

Il faut aussi distinguer le contrôle social et la régulation. Convergeant souvent, ils peuvent (et devraient) être liés, mais en pratique ils ne le sont pas forcément. La régulation publique concerne l'ensemble des procédures

et des normes instituées par les pouvoirs publics sur le fonctionnement de secteurs déterminés ; elle peut être basée sur des mécanismes juridiques et économiques rigoureux, à partir de leur caractère de service essentiel, mais sans qu'il y ait de mécanismes effectifs de participation dans la formulation de la politique correspondante. L'encadré 8.1 donne l'exemple d'une des principales agences de régulation du *saneamento* au Brésil.

Encadré 8.1 — L'Agence de régulation de l'eau, de l'assainissement et de l'énergie de l'État de São Paulo^[120]

L'Agence de régulation de l'eau, de l'assainissement et de l'énergie de l'État de São Paulo (Arsesp) a été créée en 2007 à partir d'une commission de contrôle des prix du gaz et de l'électricité qui préexistait, et dont les compétences ont été élargies au secteur du *saneamento*.

Son rôle est de vérifier l'application des contrats de concession et leur équilibre financier ; de protéger les droits des usagers en empêchant la discrimination, tout en respectant les droits des autorités concédantes et des prestataires ; et de stimuler l'amélioration constante et l'universalisation des services de qualité, mais dans la modération tarifaire. Elle contrôle trois prestataires pour le *saneamento*, qui couvrent 284 municipalités de l'État sur 645, plus de 27 millions d'habitants pour l'eau et plus de 21 millions pour l'assainissement, avec respectivement 8,6 et 7 millions d'abonnés aux deux services.

Depuis la démocratisation du pays dans les années 1980-1990, les municipalités sont responsables des services locaux : eau potable, assainissement, déchets solides et drainage urbain. Elles doivent avoir un plan municipal de *saneamento básico* (PMSB), dans le but d'atteindre l'universalisation de la desserte ; et l'Arsesp vérifie qu'il est mis en œuvre.

Elle régule et contrôle les services par le biais de normes de prestations techniques et de satisfaction des usagers, en contrôlant l'atteinte des objectifs d'expansion, en réalisant des contrôles sur place, et en révisant périodiquement les tarifs, ce qui est fait par un organe technique indépendant. Elle dispose d'un service d'écoute des usagers, elle réalise des enquêtes de satisfaction auprès d'eux, ainsi que des études techniques sur la façon de répondre à leurs demandes ; enfin elle rend des rapports d'activité périodiques.

Les municipalités contrôlées par l'Arsesp ont des performances supérieures à la moyenne de l'État (98,8 % contre 96,6 % pour le raccordement à l'eau potable, 94,1 % contre 79,6 % pour l'assainissement, 98,2 % contre 77,2 % pour l'épuration des eaux usées, et 123 l/tronçon/jour de pertes d'eau contre 288).

La sécheresse exceptionnelle de 2014-2015 a conduit l'Arsesp à intervenir. 2014 a connu le plus petit écoulement des rivières en 84 ans, avec moins de la moitié du plus faible écoulement enregistré jusque-là (en 1953), qui était à la moitié du débit moyen. Face à cette situation, l'entreprise publique de l'État, la Sabesp, a d'abord proposé une réduction tarifaire de 30 % à tous ceux qui réduiraient leur demande en eau de plus de 20 %. Ceci concernait d'abord les usagers dépendant du principal réseau d'approvisionnement (Cantareira) mais, à partir d'avril 2014, le bonus a été étendu à toute la région métropolitaine de São Paulo. En même temps, le tarif normal de la Sabesp a été révisé et augmenté de 5,44 % mais l'application en a été ajournée. En octobre 2014, le système de bonus a été revu et réorganisé avec trois niveaux d'économies bénéficiant de bonus croissants. En décembre, le système de bonus a été prolongé et on y a ajouté un malus pour ceux qui dépasseraient leur consommation antérieure. En mai

2015, il a fallu adopter une révision extraordinaire des tarifs et, en décembre, prolonger encore la tarification incitative (prix plus élevé et bonus-malus). Le retour de la pluie a permis de lever ces dispositions en avril 2016. La Sabesp a perdu des recettes, n'ayant pas obtenu de compensation de l'État pour les bonus accordés. Entre 2015 et le premier trimestre 2016, elle a perdu 1,08 milliard R\$ en bonus et gagné 660 millions R\$ en augmentation de tarifs (resp. 277 et 169 millions d'euros).

Entre février 2014 et mars 2015, l'Arsesp a pu constater une réduction des prélèvements de 17,7 m³/s, dont 41 % dus à la baisse de la pression et à la réduction des pertes du Cantareira, et 36 % aux progrès des autres réseaux. Elle a obligé la Sabesp à rendre publics les horaires de diminution de la pression ou d'interruption du service, et elle a contrôlé tous les ouvrages hydrauliques. Elle a obtenu la mise en place d'une usine de filtration par osmose inverse sur le réseau Guarapiranga, ainsi que deux réservoirs de 20 000 m³ chacun. La capacité de l'usine de filtration a été doublée (de 1 à 2 m³/s) en juillet 2015. D'autres ouvrages de stockage et de transfert ont été réalisés, y compris à partir d'un barrage historiquement dédié à la production électrique, le Billings (voir chapitre 3).

En définitive, face à la pénurie exceptionnelle, les principales actions auront été la réduction de la pression (conduisant à la réduction des pertes), la mise en place d'unités de production nouvelles, et les interconnexions entre les réseaux de la métropole pour gagner en flexibilité. L'Arsesp n'est pas outillée pour inclure une dimension sociale dans cette régulation.

Dans le cadre de la nouvelle Constitution démocratique de 1988, et suivant une tendance internationale, la participation à la gestion est désormais reconnue comme un instrument légitime et nécessaire de l'administration publique contemporaine. Les termes de contrôle social et de participation sont fréquemment associés, bien qu'ils présentent des différences : il peut y avoir participation sans que les citoyens n'interviennent dans les politiques publiques et n'exercent un contrôle social effectif. La gestion participative est défendue par des institutions et des mouvements assez divers, comme les agences internationales de coopération pour le développement et les banques multilatérales, inscrites dans un *new public management* d'orientation néolibérale, mais aussi par des gouvernements locaux progressistes et des mouvements sociaux, y compris ceux de lutte pour la réforme urbaine au Brésil, qui revendiquent aussi la participation à la gestion publique, mais dans une perspective de démocratie plus directe.

La participation sociale se situe alors pleinement dans le débat sur l'ordre social et sur les relations de domination : une place accrue pour la société civile peut ouvrir le chemin vers une nouvelle réalité sociale, en fonction des instruments et des objectifs proposés, et de critères de classe plus ou moins marqué. Dans une conception pluraliste, diverses expériences associatives sont considérées comme pertinentes dans le processus

participatif ; et puisque les situations d'inégalités entre citoyens sont à la base de l'organisation sociale, les politiques publiques doivent être conduites non pas selon des principes homogénéisants et universalistes, mais en reconnaissant les différences ; la liberté ne peut pas être subordonnée au droit de propriété privée, ce dernier devant être assoupli en fonction de l'intérêt public (par exemple, dans le cas des favelas, du mouvement des sans-terre). Pour les partisans de la démocratie radicale, la participation ne va pas sans conflit, et ce dernier a même une dimension émancipatrice (Viejo *et al.*, 2009 ; Gohn, 2011).

Le niveau de participation dépend à la fois du degré d'autonomie des groupes sociaux qui y prennent part (Qui désigne les représentants ?), et du pouvoir de décision attribué aux instances et processus participatifs. Dans cette perspective, Souza distingue trois niveaux (Souza, 2006 : 207) :

- des situations de non-participation, comprenant la coercition et la manipulation ;
- des formes de pseudo-participation, comprenant l'information, la consultation et la cooptation ;
- des formes de participation authentiques, comprenant le partage et la délégation de pouvoir et l'autogestion.

La Constitution de 1988 a adopté « le principe de la démocratie semi-directe, comme fondement de la République » ; elle prévoit même des formes de démocratie directe, à savoir le plébiscite, le référendum et les lois d'initiative populaire. En tout cas, elle demande d'associer « de façon non-équivoque la citoyenneté active aux politiques sociales » (Mendes, 2007). Et comme elle est aussi basée sur la décentralisation politico-administrative, l'innovation institutionnelle a été d'instituer le contrôle social aux trois niveaux fédératifs, par le biais de « systèmes de politiques publiques » : à chaque niveau de la fédération, certaines politiques sectorielles disposent d'un organe de gestion propre avec diverses fonctions — exécutive, régulatrice, de financement, et de participation. Ont été ainsi structurées les politiques nationales de santé, d'éducation et d'assistance sociale. Et pour y exercer un contrôle social, on a mis en place à chaque niveau fédératif des *conselhos* (conseils) mixtes, composés de représentants des gouvernants et de la société civile. Ces *conselhos* gestionnaires sont ainsi devenus les instances officielles de participation et de contrôle social des secteurs

d'action publique correspondants. Ils deviennent obligatoires à tous les niveaux de gouvernement, et ils sont liés au transfert de ressources du gouvernement fédéral vers les États fédérés et les municipalités. Par définition, ils doivent être : thématiques (liés à des politiques sociales spécifiques) ; ouverts aux organisations représentatives de la société civile ; en général, délibératifs ; composés paritairement (mais de façon variable selon les cas) entre les segments sociaux qui y siègent, et entre l'administration et la société ; et avec une autonomie au moins partielle, bien qu'ils ne soient pas des organes exécutifs (Santos Junior *et al.*, 2004).

Au niveau national, les représentants de la société civile peuvent être désignés par leurs pairs, mais il arrive qu'ils soient désignés par le chef du pouvoir exécutif. Au-delà des différences dans la façon de composer les *conselhos*, les variations portent sur le contexte d'institutionnalisation de ces espaces publics, sur la forme de l'organisation, sur la définition de leurs rôles et objectifs, et sur la délimitation des compétences et de leurs attributions (Gohn, 2011).

Le lancement d'une nouvelle politique sectorielle passe désormais par l'organisation d'une conférence nationale. Elle constitue un moment institutionnalisé de participation et de délibération autour des orientations générales de cette politique. Les conférences nationales sont convoquées par un décret présidentiel qui délimite leur thématique et délègue le soin de les organiser aux ministères concernés. Dans son arrêté, le ministère en question détaille les thèmes et objectifs, et établit les comités d'organisation, les chronogrammes et les règlements relatifs à la mise en place des réunions régionales et à l'élection des délégués. Les conférences constituent donc des espaces de participation nécessitant divers efforts de mobilisation sociale, aux diverses échelles de gouvernement, aussi bien que de mise en place de la représentation correspondant à la politique publique sectorielle.

Juridiquement les conférences nationales peuvent être réunies depuis la loi n° 378 du 13 janvier 1937, mais c'est à partir de l'élection du président Lula qu'elles ont gagné une nouvelle dynamique : des années 1930 à 2012 il y a eu au Brésil 128 conférences, dont 87 réalisées entre 2003 et 2012 ;

autrement dit 67 % des conférences ont eu lieu dans les dix dernières années (durant les mandats du Parti des travailleurs).

LE *CONSELHO* NATIONAL DES VILLES : CONTRÔLE SOCIAL SUR LE *SANEAMENTO* AU NIVEAU FÉDÉRAL

Sous le premier gouvernement Lula, des avancées importantes en matière de structuration institutionnelle de la politique du *saneamento* ont eu lieu grâce à la création du ministère des Villes, qui a été organisé de façon à réunir les domaines les plus significatifs (du point de vue économique et social) et stratégiques (durabilité environnementale et inclusion sociale) du développement urbain : le logement, l'eau et l'assainissement, la mobilité urbaine. Au sein de ce ministère a été créé un secrétariat national du *Saneamento*, ce qui est emblématique, car il a offert à ce secteur une place institutionnelle et, par-dessus tout, une articulation avec les autres politiques de développement urbain (Cordeiro, 2014).

En octobre 2003 a eu lieu la première Conférence nationale des villes. Elle a suscité un degré élevé de mobilisation au niveau des municipalités et des États fédérés : en effet elle a été précédée par 1 427 conférences municipales et par 185 conférences régionales, impliquant au total 3 457 communes de tous les États de la fédération. De surcroît, les gouvernements de 26 sur 27 États ont convoqué des conférences d'État. Elle a évalué près de 3 850 propositions issues des conférences municipales et des États. Ont été approuvés les principes, les directives, les objectifs et les actions structurantes de la politique urbaine nationale ; ainsi que les attributions, le fonctionnement et la composition du *Conselho* national des villes (*Concidades*) (Maricato et Santos Junior, 2006).

Ce *Conselho* devrait planifier et proposer un programme national de développement urbain, ainsi que les politiques sectorielles en matière de logement, de *saneamento básico*, de transports, de droit de l'urbanisme, de régularisation foncière et de régions métropolitaines (RM). Le *Concidades* est devenu l'organe de contrôle social de la politique de *saneamento* au niveau fédéral.

Depuis 2003 se sont tenues quatre autres Conférences nationales des villes (2005, 2007, 2010 et 2013 ; le décret n° 5.790 du 25 mai 2006 a adopté une périodicité de trois ans). Le nombre de participants et de personnes impliquées a augmenté jusqu'en 2007, et diminué en 2010 : 2 230 participants à la réunion nationale en 2005 ; 2 513 en 2007 ; 2 045 en 2010. À la dernière conférence, en 2013, on a atteint les 3 000 participants (dont environ 2 681 délégués et 400 observateurs). D'après le ministère des Villes :

« Les Conférences des villes mettent à l'agenda public et politique des questions urbaines qui ont toujours été remises à plus tard ou à peine traitées dans le cadre local : notamment la gestion du risque, le *saneamento ambiental*^[121], la régularisation foncière, les conflits fonciers, l'urbanisation des lotissements précaires, l'accès au logement pour la population de revenu inférieur à trois salaires minima, et la mobilité urbaine. Elles promeuvent la formation de réseaux de diffusion d'informations sur la fonction sociale de la ville et de la propriété, et renforcent le *Conselho* des villes, qui agit comme porte-parole des propositions approuvées en plénières, élargissant la participation populaire. »

À chaque conférence sont choisis les représentants qui siègent au *Concidades*. Il est composé maintenant de 86 titulaires — 49 représentants de segments de la société civile (mouvements populaires, représentants des travailleurs, établissements académiques et professionnels, employés) et 37 des pouvoirs publics fédéraux, d'États et municipaux — assistés de 86 suppléants, pour des mandats de deux ans. Le *Concidades* a aussi inclus neuf observateurs représentants des gouvernements des États ayant créé leur propre *conselho* des villes.

Le *Conselho* national des villes, à la fois consultatif et délibératif, fait partie du ministère des Villes. Le décret (n° 5.790/2006) définissant ses compétences a établi quatre comités techniques pour l'assister, liés aux politiques sectorielles du logement, du *saneamento ambiental*, de la mobilité urbaine, et de la gestion du foncier urbain. Le règlement intérieur du *Concidades* a également fixé les attributions de ces comités : ils doivent soutenir les discussions, promouvoir les liens avec les organismes d'études et d'innovation technique en rapport avec ces politiques publiques ; présenter des rapports aux réunions plénières ; et notamment proposer des critères pour l'emploi et la répartition des ressources fédérales. Ils comprennent au maximum 50 représentants, désignés en proportion des différents segments composant le *Conselho*.

Dès la première année, les acteurs du *saneamento* ont cherché à obtenir leur place au *Concidades* :

- les représentants des intérêts du secteur privé, l'*Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto* (Abcon) et l'*Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais e Equipamentos para Saneamento* (Asfamas) ;
- les représentants des organismes professionnels, académiques et de recherche, l'*Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental* (Abes) ;
- les syndicats de travailleurs du secteur, la *Federação Nacional dos Urbanitários* (FNU) ;
- et les défenseurs des services publics municipaux, l'*Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento* (Assemae).

Une façon d'identifier la variété des opinions sur les sujets, les intérêts et les perspectives sociales portés par les divers *Conselhos*, est de trouver quels types d'organisations sont présents dans ces espaces. Certains auteurs soulignent :

« Des organisations sociales, formées par des sujets marginalisés, présentes dans les *conselhos*, seraient capables de porter les demandes de ces groupes, voyant clairement les éléments de l'ordre du jour importants pour eux. » (Souza et Lima, 2012 : 9)

Parmi les représentants de la société civile au *Concidades*, une place importante est occupée par les mouvements de défense du droit au logement et au *saneamento* (Confédération nationale des associations d'habitants, Union nationale de l'habitat populaire, Mouvement national de lutte pour l'habitat, *Central de Movimentos Populares*), qui font partie des catégories marginalisées mentionnées ci-dessus, ce qui corrobore l'idée qu'au sein du *Conselho* le thème du droit à la ville serait porté de façon satisfaisante.

Le *Conselho* des villes traite des sujets les plus divers en matière de politique nationale de développement urbain (PNDU) et des actions et programmes développés par le ministère des Villes ; de son installation à juillet 2014, il a pris 31 résolutions concernant le *saneamento básico*, analysées ci-dessous.

Sur un total de 35 résolutions et recommandations issues des comités techniques, lors du premier mandat du *Concidades* (2004 à 2006), 14 concernaient le thème du *saneamento*. Ce qui veut dire qu'avant même l'approbation de la loi n° 11.445/2007, ce sujet tenait une place importante dans l'ordre du jour du *Conselho*. Un ensemble de résolutions a pointé la nécessité de débloquer des fonds publics pour que les prestataires publics puissent y investir, dont trois, importantes, en 2005. La première a recommandé au ministère des Villes de se rapprocher du ministère des Finances pour obtenir une réduction de la contribution du secteur au financement de la sécurité sociale^[122], dont l'augmentation portait atteinte au progrès dans l'universalisation des services de *saneamento ambiental*. Dans la deuxième, le *Conselho* a recommandé au ministère des Villes qu'il agisse avec le ministère des Finances pour accorder aux établissements publics de *saneamento* une augmentation du plafond de financements remboursables, avec des garanties pour qu'ils puissent rembourser de tels financements *via* les tarifs, et qu'ils aient accès aux sources de financement public indépendamment de la situation financière des municipalités, dans le cas des services publics municipaux. Et la troisième résolution a proposé que le ministère des Villes se rapproche du Conseil monétaire national pour lui faire adopter une résolution permettant au Système financier national de contracter, sur l'exercice de 2005, des opérations de crédit avec les preneurs publics pour financer des emprunts du *saneamento* à hauteur d'au moins 3,3 milliards R\$.

Cette question de l'augmentation des moyens pour le secteur, qui a polarisé les résolutions en 2005, a réuni un certain consensus, ne générant pas de confrontations importantes entre les divers acteurs de la politique publique de *saneamento* représentés au *Conselho*.

À partir de 2007, suite au vote de la loi n° 11.445, plusieurs résolutions ont renforcé ses dispositions, et mis l'accent sur la nécessité d'élaborer des plans de *saneamento*. Cette année-là, le *Conselho* a voulu fixer des délais pour l'élaboration des plans national, d'États, régionaux et municipaux, ainsi qu'un contenu minimal pour ces plans, pour orienter les États et les municipalités dans leur élaboration ; et il a décidé d'instituer un groupe de travail spécifique pour proposer un cadre d'élaboration du Plan national de *saneamento básico* (Plansab).

En 2009, quand a débuté le processus d'élaboration du Plansab, le *Conselho* y a participé activement, par le biais de la commission technique du *Saneamento* et de ses représentants ; ils ont émis des résolutions concernant les délais de diffusion de la version préliminaire de ce plan, et recommandé que soient créées des cellules dans les États et les municipalités pour stimuler l'élaboration des plans, diffuser les rapports et matériaux relatifs au Plansab et autres plans, et mobiliser les acteurs du *saneamento básico* dans le processus.

Dans les résolutions a été mise en évidence la nécessité d'institutionnaliser juridiquement le Plan national de *saneamento básico* et le Plan national de déchets solides. Au-delà de l'effort du *Conselho* pour garantir la mise en place de ces instruments, les discussions ont ratifié l'existence d'instances de contrôle social sur ces plans, et l'articulation entre eux et les autres thèmes relatifs à la planification urbaine. De plus, à partir de 2009, un ensemble de résolutions a visé à activer l'élaboration des plans des États, des régions et des municipalités.

Toujours en 2009, la résolution n° 80 a recommandé que la réalisation de conférences et la création de *conselhos* de villes par les États et les municipalités constituent un des critères de classement pour l'attribution prioritaire des financements du ministère des Villes. Et, la même année, la résolution n° 86 a recommandé au dit ministère de tenir des séminaires dans les États pour présenter la version préliminaire du Plan national de *saneamento básico* en cours d'élaboration.

En 2010 l'importante résolution n° 89 a recommandé au ministère des Villes d'inclure les critères suivants pour hiérarchiser les propositions présentées par les municipalités, dans le cadre Programme d'accélération de la croissance (PAC)^[123] :

- l'existence d'instances de participation et de contrôle social en cohérence avec le thème ;
- la divulgation à ces instances des projets et des ressources disponibles comme préalable à l'attribution des financements ;
- la mise en phase des propositions avec les directives et orientations définies dans les plans directeurs, les projets de régularisation foncière

et autres plans de développement urbain — le *saneamento*, le logement et la mobilité urbaine ;

– il a été également recommandé d’inclure, parmi les actions soutenues par le deuxième PAC, la formation de leaders, d’agents communautaires et de conseillers et conseillères en politiques publiques, afin de les qualifier pour discuter des politiques dans les divers espaces de participation.

En 2011, la discussion sur la priorité à donner aux investissements dans le *saneamento* a abouti à deux résolutions notables : inclure le *saneamento básico* dans le Plan pluriannuel (PPA)^[124] 2012-2015, en tant que macro-enjeu stratégique ; et demander au ministère de la Planification, du Budget et de la Gestion de ne pas contingenter les ressources allouées au Plansab dans le Plan pluriannuel 2012-2015, de façon à garantir l’accomplissement effectif des mesures adoptées dans ce plan.

En 2013, le *Conselho* a approuvé le Plansab et recommandé la mise en place d’un groupe de travail interinstitutionnel d’accompagnement à sa mise en œuvre, après que soient terminés les travaux du GTI-Plansab actuel, pour mener les actions suivantes :

- discussion des priorités stratégiques du plan dans la première période, de 2014 à 2018 ;
- élaboration d’un document détaillant les éléments stratégiques du plan ;
- suivi de l’agenda de mise en œuvre du plan.

L’examen de ses résolutions et de sa trajectoire montre le rôle indiscutable du *Concidades* dans la démocratisation de la politique de *saneamento* et dans le souci de renforcer le contrôle social sur la planification. Mais il faut cependant relativiser le rôle du *Conselho* dans les décisions sur des aspects essentiels de la politique nationale du secteur. Analysant le processus d’approbation de la loi n° 11.445/2007, moment clé de cette politique, Cordeiro a montré que la vision du *Conselho* n’a pas été privilégiée. D’après elle, la première conférence des Villes de 2003 a élaboré les directives générales du projet de loi (PL) qui a reçu le nom de PL n° 5296/2005 :

« Ensuite, le président Lula a installé un groupe de travail interministériel (GTI) devant élaborer un projet de loi sur les services de *saneamento básico* du pays, à partir des prémices élaborées pendant la conférence. Composé de gestionnaires et de techniciens des divers ministères concernés par la gestion des villes, mais surtout, également de représentants des ministères faisant partie du noyau dur du gouvernement (secrétariat général de la Présidence, Budget et Planification), ce groupe a travaillé dix mois pour synthétiser les suggestions et propositions des institutions de ce secteur et des autres organes de gouvernement, et établi un pré-projet de loi, soumis à consultation publique, dans la période du 23 juillet au 5 septembre 2004. En réunion plénière le *Conselho* national de santé [a décidé d'appuyer] ce pré-projet de loi. De même le *Conselho* national des villes [...] dans la session du 9 décembre 2004, a recommandé son acheminement au Congrès national. » (Cordeiro, 2014 : 35 et 36)

Cependant, au niveau législatif fédéral, le projet de loi a fait l'objet d'intenses débats et négociations tournantes (800 amendements), aboutissant à l'approbation du PL n° 7.361/2006, devenant la loi n° 11.445/2007 (les directives nationales et la politique fédérale du *saneamento básico* pour le pays). L'auteur attire l'attention sur les différences entre la loi, telle qu'adoptée par le Congrès, et le PL n° 5296/2005, établi dans un espace public élargi, celui des *conselhos* nationaux de politiques publiques, et en particulier du *Concidades* (Cordeiro, 2014). Divers aspects liés à la démocratisation de la politique, parmi lesquels l'idée du *saneamento* comme droit social et comme devant obligatoirement être soumis au contrôle social, ont fini par être minimisés dans le texte final de la loi.

Ensuite, le rôle du *Concidades* a été réduit dans la mise en place des financements : dominé par les intérêts portés par les élus des deux chambres (espaces de la démocratie représentative), il n'a pas davantage réussi à s'exprimer.

Lors de l'approbation du premier Programme d'accélération de la croissance (PAC 1), un programme correspondant à une reprise effective des investissements dans le secteur, la répartition des fonds a été faite dans un dialogue entre le gouvernement national et les gouverneurs des États fédérés, sans participation du *Concidades*. Les critères suggérés pour prioriser l'affectation des ressources du PAC 2 n'ont pas davantage été pris en compte.

En dépit de ces restrictions, le *Concidades* a contribué à la démocratisation de la politique nationale de *saneamento*, renforçant l'importance accordée à

la planification et au contrôle social sur sa gestion.

LA PARTICIPATION ET LE CONTRÔLE SOCIAL À L'ÉCHELLE DES ÉTATS ET DES MUNICIPALITÉS

Au niveau des États et des municipalités, où les agents territoriaux (administrations des États et municipales, CESB, services publics municipaux) concrétisent la politique nationale et ses programmes, la situation est assez différente, et la participation se heurte à un double obstacle. D'un côté, la gestion des services d'eau et d'assainissement reste une « citadelle technique » : conduite dans l'isolement bureaucratique, elle est réfractaire au contrôle social. D'un autre côté, les investissements semblent saupoudrés au gré des demandes individuelles, en fonction d'intérêts politiques clientélistes ; l'idée de planification transparente n'est pas à l'ordre du jour.

Une minorité d'États et de municipalités progressistes ont malgré tout développé quelques expériences de gestion plus démocratique des services. Dans l'exemple des États, lorsque le Parti des travailleurs a gouverné le district fédéral (1995-1998) et le Rio Grande do Sul (1999-2003), il a multiplié les instances participatives, comme les conférences de *saneamento*, et une part des investissements du secteur ont été obtenus par la procédure du budget participatif (Montenegro, 2003).

Cependant, la plupart de ces expériences, au niveau des États comme des municipalités, est restée subordonnée au renouvellement des mandats, avec des majorités plus ou moins ouvertes au contrôle social. L'élargissement de la participation est intrinsèquement lié à la prédisposition des élus de créer des espaces de démocratie participative (Jacobi, 2009 : 107).

Or, la loi n° 11.445/2007 et son décret d'application (n° 7.217, du 21 juin 2010) restent quelque peu évasifs sur le contrôle social dans le secteur. Au chapitre VIII de la loi, l'article 47 indique :

« Le contrôle social des services publics de *saneamento básico* pourra inclure la participation d'instances collégiales^[125] de caractère consultatif, aux niveaux des États, du district fédéral et des municipalités à condition qu'y soit assurée la représentation : 1) des autorités organisatrices des services ; 2) des organes administratifs liés au secteur du *saneamento básico* ; 3) des prestataires de services publics de *saneamento básico* ; 4) des usagers de ces services ; 5) des

établissements techniques, des organisations de la société civile et de défense des consommateurs liés au secteur du *saneamento básico*. »

Britto (2014) et Jacobi (2009) pensent que les termes « pourra » et « consultatif » traduisent la réticence du législateur à aller plus loin et à mettre en place des instances de type effectivement délibératif, comme le souhaitaient les mouvements sociaux et les partis politiques progressistes.

Le décret d'application de cette loi (n° 7.217 de 2010) ne va pas beaucoup plus loin, dans la mesure où il ne fait que détailler les formes possibles du contrôle social. Au chapitre IV, l'article 34 indique qu'elles pourront comprendre des débats et auditions publiques, des consultations publiques, des conférences de villes, ou l'implication d'organes collégiaux à caractère consultatif concernés par le *saneamento*. Il pourra s'agir d'instances collégiales déjà créées, avec adaptation de leurs règles de fonctionnement : par exemple des *conselhos* de santé ou d'environnement, qui sont considérés comme agissant dans des politiques liées. Mais, idéalement, il devrait être assuré par un *conselho* des villes.

Pour garantir la transparence de gestion du *saneamento*, la législation assure aux instances collégiales l'accès à toutes les informations réunies par les agences de régulation ou de contrôle des comptes, ainsi que le droit de solliciter des études préalables à la prise de décision.

En définitive, Cordeiro (2014) conclut que l'innovation de la loi n° 11.445/07 reste assez timide, faute d'imposer un contrôle social plus ample.

QUELQUES EXPÉRIENCES DE CONTRÔLE SOCIAL À L'ÉCHELLE DES ÉTATS FÉDÉRÉS

Dans la situation actuelle, peu d'États disposent d'une législation spécifique consacrée au *saneamento*, permettant d'incorporer l'obligation du contrôle social. Grâce au travail de Galvão Junior *et al.* (2009) et au site du ministère des Villes, on sait qu'existent une législation ou un cadre régulateur du *saneamento* dans huit États^[126]. São Paulo, Rio Grande do Sul, Goiás, Espírito Santo et Santa Catarina, disposent également de *conselhos de saneamento*.

Dans l'État de São Paulo

Dans l'État de São Paulo, la loi sur le *saneamento* de 1992 (donc bien antérieure à la loi fédérale de 2007) mentionne la création d'instances collégiales consultatives et délibératives de niveau stratégique : au niveau de l'État, avec le *Conselho Estadual de Saneamento* (Conesan), et au niveau régional, avec des commissions régionales de *saneamento* (Cresan).

Le Conesan fonctionne depuis que son règlement intérieur a été adopté (décret du 31 mars 1997), mais de façon irrégulière. Sa structure a été redéfinie lors de la création de l'Agence de régulation du *Saneamento* et de l'énergie de l'État de São Paulo (Arseps) par la loi complémentaire n° 1025 de 2007. Dans son article 39, cette loi détaille les attributions du Conesan dans la définition et la mise en œuvre de sa politique de *saneamento básico*, à savoir : approuver les projets de plan pluriannuel de *saneamento* et les modifications du Plan exécutif d'État de *saneamento* ; discuter et présenter des directives générales tarifaires concernant les services de *saneamento básico* de compétence de l'État ; proposer les mesures correctrices jugées nécessaires à partir du rapport sur l'état de salubrité de l'environnement de l'État, élaboré par le secrétariat au *Saneamento* et à l'Énergie ; suivre l'emploi des crédits du Fesan (*Fundo Estadual de Saneamento*) ; choisir les représentants municipaux au conseil d'orientation du *Saneamento* de l'Arseps.

La loi n° 1025 a également fixé le principe du partage paritaire des sièges entre les municipalités et l'État au Conesan, qui serait présidé par le secrétaire au *Saneamento* et à l'Énergie. Dans la composition du *Conselho* fixée par un décret de 2009, la société a relativement moins de représentants que les services administratifs : sur 33 membres, onze appartiennent au gouvernement de l'État, onze autres aux administrations municipales. Sur les onze représentants de la société civile, six représentent les intérêts du secteur^[127]. Tous les membres ci-dessus ont le droit de s'exprimer et de voter. Sont également invités à participer au Conesan, mais sans droit de vote : le président-directeur de l'Arseps, un représentant du ministère public de l'État de São Paulo ; trois représentants des universités publiques de l'État, désignés par leurs recteurs respectifs ; un représentant du défenseur public de l'État.

Dans l'État du Rio Grande do Sul

L'État du Rio Grande do Sul dispose d'une loi de 2005, qui a confié au *conselho* : 1) l'approbation des projets de loi relatifs au plan de *saneamento* de l'État dans sa double dimension pluriannuelle et budgétaire ; 2) l'approbation du rapport annuel sur l'état de la santé environnementale ; 3) l'exercice du contrôle sur la formulation et la mise en œuvre de la politique de *saneamento* de l'État ; 4) l'établissement de directives sur l'utilisation du budget annuel du fonds de *saneamento* de l'État ; 5) l'arbitrage en première instance des conflits relatifs au système de *saneamento* de l'État ; 6) le soin de se rapprocher du conseil des ressources en eau de l'État pour harmoniser les plans des deux secteurs.

L'article 15 de la loi exclut la participation des usagers au conseil, où siègent : les secrétaires d'État à l'Environnement, à la Santé, au Logement et au Développement urbain, à l'Agriculture, et celui à la Coordination de la Planification ; le représentant du gouvernement national ; cinq représentants des administrations municipales ; quatre représentants des opérateurs municipaux ; un représentant de l'opérateur d'État (la Corsan) ; un représentant des entreprises privées ; un représentant pour les comités de bassin hydrographiques. Cette répartition exclut largement la société civile du processus de délibération sur les politiques de *saneamento*. Cela dit, cette loi est de 2005, donc antérieure à la loi nationale qui impose le contrôle social.

Dans les États de Santa Catarina, Goiás, Rio Grande do Norte, Bahia, Espirito Santo

Dans l'État de Santa Catarina, la loi relative à la politique de *saneamento* de l'État attribue au *conselho* un ensemble de prérogatives semblables à celles qui ont été présentées pour les deux États précédents. La différence est dans la composition du *conselho* qui est paritaire : dix membres des administrations et dix de la société civile.

La loi de l'État de Goiás, qui est aussi antérieure à la loi fédérale de 2007, a créé un *conselho* aux fonctions restreintes : approuver le plan de gestion du prestataire de service (PGP) en suivant les procédures établies par

règlement et *via* l'avis de l'agence de régulation et de contrôle, notamment budgétaire, des services publics de l'État (AGR) ; approuver le tarif unique dans chaque région. Dans ce *conselho* figurent cinq représentants de l'administration d'État, cinq des administrations municipales et cinq de la société civile. Ainsi, en plus de la limitation de ses fonctions, il souffre de la participation minoritaire de la société civile.

Au Rio Grande do Norte, la loi de *saneamento* de 2004 ne mentionne ni le contrôle social ni la création d'un *conselho*. Quant à la loi du Minas Gerais, son article 14 indiquait qu'une autre loi créerait le *conselho de saneamento básico* de l'État, mais celle-ci n'a jamais été publiée.

Les lois qui instituent les politiques de *saneamento básico* de Bahia et d'Espirito Santo sont, elles, postérieures à la loi fédérale de 2007. À Bahia, elle établit que le *conselho* des villes de l'État doit être l'organe de contrôle social sur la politique de *saneamento* de l'État avec fonction délibérative, consultative, et de contrôle budgétaire. À Espirito Santo, l'article 27 de la loi installe le *conselho de saneamento básico* de l'État (Consan), et fixe ses missions de suivi de l'élaboration de la politique de *saneamento* de l'État, et de sa mise en œuvre, notamment des plans, et aussi des projets de son secrétariat d'État chargé du *saneamento*, le Sedurb. Mais le *conselho* n'est pas paritaire, car composé de six représentants de l'administration et d'un seul de la société civile.

Incertitudes

En définitive, peu d'États fédérés ont formulé leur politique de *saneamento*. Lorsqu'ils existent, les *conselhos* correspondants ne permettent pas de démocratiser réellement cette politique, et la majorité d'entre eux n'est pas paritaire. Pourtant, avec la prédominance actuelle des délégations de service aux CESB et avec le développement d'un nombre significatif de programmes d'État visant l'amélioration de l'accès aux services de *saneamento*, l'instauration de structures démocratiques à l'échelle des États serait nécessaire.

Cela dit, dix-sept États fédérés sur 27^[128] disposent d'un *conselho* des villes. Par imitation du *Conselho* national des villes, et suivant sa

recommandation, ils devraient inclure le *saneamento* dans leurs problématiques.

Encore faudrait-il vérifier que ces *conselhos* de ville fonctionnent régulièrement, et que l'action de l'administration d'État en matière de *saneamento* y est discutée et évaluée. Leur dynamique de fonctionnement exige des études spécifiques qui ne font pas partie du champ du présent texte, mais qu'il serait utile de conduire.

PARTICIPATION ET CONTRÔLE SOCIAL AU NIVEAU MUNICIPAL

Comme l'autorité sur les services d'eau potable et d'assainissement collectif est désormais municipale, c'est d'abord à ce niveau qu'il fallait appliquer la loi fédérale n° 11.445/2007. Et c'est ce qui s'est passé à partir de 2007. L'enquête Munic 2011 de l'IBGE a établi le premier état des lieux du contrôle social sur le *saneamento* dans les municipalités brésiliennes, en prenant comme indicateurs les débats et auditions publiques, les conférences de villes, et l'existence d'instances collégiales.

Le résultat est que 44 % des 5 565 municipalités brésiliennes ont adopté diverses formes de contrôle social sur la gestion des services de *saneamento básico*. Au niveau des grandes régions, on atteint 42 % pour la région Norte, 43 % pour la région Nordeste et 36 % pour la région Sudeste ; dans la région Sul elles s'élèvent à 56 % ; et, enfin, dans la région Centro-Oeste, à 47 %.

Dans ces municipalités, les outils privilégiés du contrôle social sont les débats et auditions publiques, ainsi que les conférences de villes. La mise en place de *conselhos* pour le *saneamento* est nettement moins importante ; l'enquête Munic 2011 en a fait un dénombrement présenté dans le tableau 8.1.

Tableau 8.1. Municipalités dont les instances collégiales participent au contrôle social des services de *saneamento básico*, par type — Brésil et grandes régions (%) (source : IBGE, 2011).

	Nombre de municipalités			
--	-------------------------	--	--	--

Brésil/Macro-région	municipales où des instances collégiales suivent le <i>saneamento básico</i>	<i>Conselho</i> municipal de ville et/ou de développement urbain (%)	<i>Conselho</i> municipal de santé (%)	<i>Conselho</i> municipal d'environnement (%)
Brésil	3 582	16,9	83,9	53,5
Norte	270	18,2	91,9	11,0
Nordeste	1 137	14,3	90,8	36,9
Sudeste	1 030	12,9	76,7	66,4
Sul	835	26,7	80,4	26,7
Centro-Oeste	310	12,3	85,5	50,3

Dans la majeure partie des régions du pays, le contrôle social local sur la politique de *saneamento* serait donc exercé par le *conselho* municipal de santé. Les *conselhos* de ville jouent encore un rôle limité. Le nombre de municipalités qui ont choisi de créer des *conselhos* spécifiques pour le *saneamento básico*, est également très faible : d'après l'enquête Munic 2011, seules 195 disposent d'un *conselho* municipal spécifique, soit à peine 3,5 %. Sur l'ensemble des municipalités des régions Norte et Nordeste, ce chiffre descend à 1 %. Il s'élève à 2 % des municipalités de la région Sudeste, 9 % des municipalités de la région Sul et 4 % des municipalités de la région Centro-Oeste. Et au niveau national, l'enquête Munic 2011 en propose une typologie en fonction du poids de la société civile : paritaire, avec poids prépondérant de l'administration, et avec poids prépondérant de la société civile. Les trois quarts des *conselhos* sont de type paritaire, contre seulement 11 % avec administration majoritaire et 14 % avec société civile majoritaire. Sur les 195 municipalités qui ont des *conselhos de saneamento*, la répartition selon les trois types varie selon les grandes régions du Brésil, comme le montre le tableau 8.1.

Tableau 8.1. Typologie des *conselhos* municipaux de *saneamento básico* par grandes régions (source : IBGE, 2011).

Grandes régions	<i>Conselho</i> paritaire	<i>Conselho</i> avec administration majoritaire	<i>Conselho</i> avec société civile majoritaire

Norte	4	2	0
Nordeste	19	1	2
Sudeste	26	5	7
Sul	81	12	16
Centro-Oeste	16	1	3

Malgré son intérêt, cette étude de l'IBGE est basée sur les déclarations des municipalités, sans vérification de leur véracité. Et les données disponibles ne permettent pas de faire un examen détaillé du fonctionnement de ces *conselhos*.

Certaines municipalités, où la gestion des services est municipale, ont lancé des expériences innovantes de contrôle social bien avant la loi de 2007. En 1998 le conseil municipal de Santo André-SP^[129] a été le premier à instituer sa politique d'assainissement par la loi. Parmi les principes de cette loi n° 7.733, figure la participation de la société aux processus de décision publique. La loi a créé le système municipal de gestion et de *saneamento ambiental* (Simgesa), dirigé par le *Conselho Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental* (Comugesam). Cet organe consultatif et délibératif a compétence pour étudier, proposer, adopter les orientations du *saneamento ambiental*, contrôler leur mise en œuvre, et suivre un système d'autorisations environnementales pour les activités potentiellement polluantes, notamment concernant le *saneamento básico*.

Ensuite d'autres administrations municipales ont adopté des lois sur les politiques de *saneamento*, traitant de la participation et de la mise en place d'instances de contrôle social : par exemple la loi n° 2.788/2000 de Aracaju-SE, la loi n° 8.260/2001 de Belo Horizonte-MG et la loi n° 1.460/2001 de Alagoinhas-BA.

D'autres municipalités, n'ayant ni lois locales, ni instances spécifiques de contrôle social, ont institué des mécanismes de démocratisation de la gestion du *saneamento*. À Porto Alegre, le DMAE (*Departamento Municipal de Água e Esgotos*), établissement public municipal responsable de la gestion des services, dispose d'un conseil délibératif ouvert à des représentants de diverses entités de la société civile. Ce conseil a le pouvoir de décider sur les thèmes prioritaires pour l'action du département concerné.

Dans cette période, les investissements en *saneamento* ont parfois bénéficié de la procédure du budget participatif (*orçamento participativo* – OP). C’est aussi le cas de Porto Alegre. La dynamisation des processus participatifs et de contrôle social dans cette ville a été remarquable entre 1989 et 2003, quand elle a lancé l’expérience de l’OP au moment où débutaient les conférences municipales de *saneamento*. En 2014 l’OP de Porto Alegre a fêté ses 25 ans.

Dans d’autres municipalités où le *saneamento* est resté un service public municipal, le budget participatif constitue un important instrument de démocratisation de la gestion. À Guarulhos-SP, l’*orçamento participativo* existe depuis quinze ans et d’importants travaux de *saneamento* ont été votés au cours des réunions plénières.

LE CONTRÔLE SOCIAL DANS LA RÉGULATION ?

La régulation s’appuie surtout sur des normes techniques et économiques, notamment pour que des gains de productivité permettent aux tarifs d’assurer l’équilibre financier des contrats, tout en restant modiques de façon à permettre leur appropriation sociale.

Il revient à l’autorité responsable de décider qui exercera la fonction de régulation. Elle peut être déléguée à une instance régulatrice quelconque du territoire de l’État concerné, en explicitant, dans l’acte de délégation de la régulation, le mode d’action et l’étendue des activités à accomplir par les parties impliquées. En 2013, il y avait au Brésil 50 agences régulatrices disposant d’une compétence juridique dans le secteur du *saneamento* ; 24 à l’échelle des États, une à l’échelle du district, 22 municipales et trois intercommunales (*Associação Brasileira de Agências de regulação* ou Abar, 2013).

La loi de 2007 conditionne la validité des contrats à l’existence préalable d’une instance et de normes de régulation appliquées à la politique et au plan municipal de *saneamento básico*.

Mais, pour le moment, la place de la société civile est pratiquement inexistante au sein des agences régulatrices du secteur, qu’il y ait des comités d’usagers ou des *conselhos* de contrôle social. Dans la plupart des

cas, la participation y est réduite à des procédures formelles de consultation du public par internet et à la tenue d'auditions publiques, pour donner une conformité juridique aux décisions. Dans son édition 2012, le rapport de l'agence de régulation a recensé 114 auditions et consultations publiques tenues en 2011, contre 49 en 2012 recensées dans l'édition 2013 (Abar, 2012 et 2013).

D'après cette association d'agences de régulation :

« La tenue d'auditions et de consultations publiques est un bon indicateur de la transparence d'une agence régulatrice et de sa relative proximité des usagers. » (Abar, 2013 : 60)

Or l'enquête de 2013 note :

« Les auditions et les consultations publiques ne sont pas tenues fréquemment par la majorité des agences régulatrices, ce qui reflète le faible taux de celles disposant d'un règlement à ce sujet (45 %). » (Abar, 2013 : 83)

En revanche, la participation aux agences régulatrices se développe avec la mise en place de *consórcios* (syndicats intercommunaux). Ceux qui sont consacrés aux services de *saneamento* sont encore peu nombreux : on en comptait onze en 2015 (voir chapitre 6). Parmi eux, le Cispar (*Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná*), qui rassemble 42 municipalités de l'État du Paraná, a établi dans son contrat qu'il peut agir en tant que régulateur des municipalités du *consórcio*. Le Cispar s'est doté en 2015 d'un organe de régulation, l'Orcispar, qui dispose d'un comité de régulation dans chaque municipalité. Le conseil d'administration du *consórcio* participe à chacun d'entre eux, à côté d'un nombre variable d'usagers (trois, cinq ou sept) selon la taille de la commune. Les membres du conseil exécutif font partie de toutes les chambres de régulation.

CONSIDÉRATIONS FINALES

En dépit des avancées de ces dernières années, le Brésil est encore loin d'une démocratisation véritable de la politique publique du *saneamento*, avec un partage et une délégation de pouvoir à la société civile. Les consultations et auditions publiques peuvent certes offrir un certain degré de transparence de la gestion publique, mais elles sont insuffisantes pour constituer un indicateur de contrôle social et de participation effectifs à la

gestion des services. Ce sont les *conselhos* de ville qui constitueraient des institutions adéquates pour l'exercice du contrôle social.

Au niveau fédéral, des aspects centraux de la politique nationale, comme la priorisation des investissements dans le cadre du PAC, n'ont pas été soumis au *Conselho* national des villes. La majorité des États disposent d'un *conselho* de villes ; pourtant, sous bénéfice d'inventaire approfondi, son existence ne signifie pas qu'il exerce effectivement un contrôle social sur le *saneamento*. Au niveau municipal, les données quantitatives rassemblées montrent un déficit d'instances de démocratie participative dans le secteur.

Ce qui va peut-être stimuler l'institutionnalisation d'un tel contrôle social, c'est le décret n° 8211 du 21 mars 2014 modifiant celui du 21 juin 2010 pris en application de la loi fédérale de 2007, qui établissait des directives nationales pour le *saneamento básico* ; le nouveau décret établit :

« Après le 31 décembre 2014, l'accès aux ressources fédérales ou administrées par un organisme ou un établissement de l'union concerné par le secteur, sera fermé aux titulaires des services de *saneamento* qui n'auront pas mis en place, au moyen d'une législation spécifique, un contrôle social effectué par une instance collégiale. »

D'ores et déjà, parmi ses critères de hiérarchisation des demandes concernant les programmes de *saneamento básico* intégré, de *saneamento* rural et de *saneamento* structurant, le Plansab mentionne l'existence d'une instance de contrôle social suffisamment structurée pour pouvoir contrôler l'usage de l'argent public. Cela dit, la simple existence d'un *conselho* ne garantit pas la réalité de ce contrôle social : il faut évaluer sa composition, son caractère délibératif et son fonctionnement effectif.

Pour conclure, il serait pertinent de construire une recherche sur la démocratie participative dans le secteur du *saneamento*, conduite aux trois niveaux fédératifs : il faudrait mieux connaître leur caractère décisionnaire, leur structure institutionnelle, la périodicité des réunions, les mécanismes de liaison avec la société et les usagers, et leur incidence sur l'élaboration des plans de gestion et sur la formulation des programmes d'investissement, des modèles tarifaires, et sur l'intégration des politiques de *saneamento* à la politique de la ville.

POST-SCRIPTUM : RETOUR EN ARRIÈRE ?

Après la démission forcée de la présidente Dilma, son successeur le vice-président Temer, a initié un processus de démantèlement des structures de contrôle social et de participation. Le décret n° 9.076, publié le 6 juillet 2017, a mis fin à certains pouvoirs du *Conselho* national des villes (*Concidades*), en les transférant au ministère des Villes. Il a aussi changé la composition du Conseil, en excluant les suppléants, et en abrogeant l'ensemble du chapitre II du décret n° 5.790 du 25^o mai 2006, qui avait créé la collégialité. Le décret retire également à la Conférence nationale des villes la compétence d'élire les membres du *Concidades*, en sorte que le prochain conseil sera entièrement nommé par le gouvernement. Le décret a été publié au milieu du cycle des Conférences territoriales des villes, et à la veille de la date prévue pour la 6^e Conférence nationale, le 9 juin 2017, maintenant reportée à 2019.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Abar (Associação Brasileira de Agências de regulação), 2012. Agência Reguladora de Serviços Públicos delegados do Ceará. *Saneamento Básico: Regulação 2012*. Fortaleza, Expressão Gráfica Editora.

Abar (Associação Brasileira de Agências de regulação), 2013. Agência Reguladora de Serviços Públicos delegados do Ceará. *Saneamento Básico: Regulação 2013*. Fortaleza, Expressão Gráfica Editora.

Brasil, 2007. *Lei de Saneamento Básico*, Camara dos deputados, 55a Legislatura. <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2007/lei-11445-5-janeiro-2007-549031-norma-pl.html> 

Britto A.L. (ed.), 2014. *Avaliação político-institucional do setor de saneamento básico. Panorama do Saneamento Básico no Brasil*. Brasília, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.

Cordeiro B. de S., 2014. *O Saneamento como Campo: uma análise do processo decisório no governo Lula*. Tese de Doutorado, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Galvão Junior A., Nishio S.R., Bouvier B.B. *et al.*, 2009. Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. *RAP – Revista Brasileira Administração Pública*, Rio de Janeiro, 43(1), p. 207-227.

Gohn M.G., 2011. *Conselhos Gestores e Participation Sociopolítica*. 3ª ed., São Paulo, Cortez Editora.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia et Estatística), 2001. *Munic, Perfil dos municípios brasileiros 2011*. <https://loja.ibge.gov.br/perfil-dos-municipios-brasileiros-2011.html> ☞

Jacobi P.R., 2009. Gestão democrática participativa no saneamento: conceitos e problematização. In : Cordeiro B.S. (ed.), *Instrumentos das políticas e da gestão dos services publics de saneamento básico*. Brasília, Ministério das Cidades, Secretaria National de Saneamento Ambiental. Lei Nacional de Saneamento Básico: perspectivas para as políticas e gestão dos services públicos. 1, p. 103-113.

Maricato E., Santos Junior O.A., 2006. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. *Teoria e Debate*, 66.

Mendes D.C.V.R., 2007. Representação política e participation: reflexões sobre o déficit democrático. *Rev. Katálysis, Florianópolis*, 10(2), p. 143-153. <http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a02v10n2.pdf> ☞

Montenegro M.H.F., 2003. Saneamento básico para todos público e de qualidade. In : Bittar J. (ed.), *Governos estaduais: desafios e avanços. Reflexões e relatos de experiências petistas*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.

Polis (Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais), 2008. Controle social das políticas públicas. *Repente*, 29, agosto. <http://www.polis.org.br/uploads/1058/1058.pdf> ☞

Santos Junior O.A., Azevedo S., Ribeiro L.C.Q., 2004. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. *Governança Democrática e Poder Local*, Rio de Janeiro, Revan.

Souza C.H.L., Lima P.P.F., 2012. Da inclusão ao insulamento: uma análise sobre o potencial inclusivo de conselhos nacionais. *Simpósio National sobre Democracia e Desigualdades*, Universidade de Brasília.

Souza M.L. de, 2006. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

Viejo R., Marti-Costa M., Parès M., Resende P., Vilaregut R., 2009. La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia. In : Parès M. (ed.), *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona, Editorial Ariel, p. 29-53.

118. On pense bien sûr à l'expérience des budgets participatifs, mais celle-ci est déjà du passé...

119. Le terme *conselho* est conservé dans ce texte, pour indiquer qu'il s'agit d'un conseil composé selon une approche de démocratie participative, ouvrant des sièges à ce que les Brésiliens appellent la « société civile ».

120. Résumé d'une intervention de José Bonifácio de Sousa Amaral Filho, directeur de la régulation économique-financière et du marché de l'Arsesp, lors d'un séminaire tenu à São Paulo avec des Boliviens en mai 2017.

121. Voir note n°3, page 65 (chapitre 3).

122. La contribution au financement de la sécurité sociale (Confins) est payée par les entreprises depuis 1999 sur leurs bénéfices. Le taux du prélèvement sur les entreprises publiques de *saneamento* (CESB ou services municipaux) avait augmenté en 2003 de 3,65 % à 9,25 %, au détriment de leur capacité d'investissement.

123. Le Programme d'accélération de la croissance est un programme d'investissements publics et privés dans les infrastructures, d'environ 450 milliards d'euros en neuf ans, destiné à accélérer la croissance économique durant les quatre prochaines années. Il a été lancé par Lula en 2007 (PAC 1), et poursuivi par le gouvernement Dilma (PAC 2). Le *saneamento* était l'un des volets de l'investissement.

124. Le Plan pluriannuel établit des projets et des programmes gouvernementaux à long terme, fixant des orientations et des objectifs d'action publique pour une période de quatre ans.

125. Le terme portugais est *orgãos colegiados*, qu'on doit comprendre comme « organisme composé de collèges », donc instance de démocratie participative. Dans le texte nous traduisons littéralement par « instances collégiales ».

126. Rio Grande do Norte, Bahia, Goiás, Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul et Espírito Santo.

127. Deux représentants des associations de gestionnaires des services publics ; deux représentants des associations professionnelles ; un représentant des associations de cabinets de conseil en environnement et de maîtrise d'œuvre en *saneamento básico* ; un représentant des associations des entreprises de fabrication et de commercialisation de produits industriels utilisés dans ce secteur.

128. Il s'agit des États de Amazonas, Amapá, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Paraíba, Alagoas, Sergipe, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande

do Sul, Goiás et Mato Grosso.

129. Chaque État brésilien est désigné par deux lettres : SP pour São Paulo, RJ pour Rio de Janeiro, MG pour Minas Gerais, SE pour Sergipe, BA pour Bahia, etc.

Chapitre 9

Compteurs d'eau et tarifs en France : enjeux passés et actuels

Bernard Barraqué

Depuis l'aube de l'humanité jusqu'à l'invention des tuyaux, des joints étanches et des robinets, les hommes voient couler l'eau sans pouvoir l'arrêter vraiment. On savait construire des barrages dans l'Antiquité, et les Romains avaient déjà des robinets, mais il n'y avait guère de fontaines qu'on aurait interrompues à la demande, pour économiser l'eau, à moins de disposer d'une possibilité de stockage non saturée. Les historiens de l'hydrologie nous disent que les Romains, qui savaient si bien acheminer l'eau en franchissant des vallées, ne savaient pas mesurer un débit... Et c'est seulement au ^{xix}^e siècle que les choses changent, voire sont bouleversées : l'invention des tuyaux étanches, des robinets qui ferment, puis du compteur d'eau dans les sociétés industrielles capitalistes détache progressivement l'eau comme bien de consommation domestique ou industriel de l'eau comme ressource, car elle en transforme le caractère de bien public ou commun (*common pool resource*) en celui de bien de club (voir l'introduction du livre). Cette transformation est quasiment achevée en Europe et dans d'autres pays développés, mais pas tout à fait : il reste des endroits où la population recourt encore à des puits privés, des citernes d'eau de pluie ; ou bien elle est regroupée autour de petits systèmes d'approvisionnement communs où on paie encore l'eau au forfait, selon des règles supposées équitables mais sans lien avec le volume consommé ; et dans de nombreuses villes en Europe et dans l'est des États-Unis, il n'y a qu'un compteur par immeuble dans les villes. Cela fait désormais débat : certains veulent que chaque ménage ait son compteur, même en appartement ou au fond des hameaux. À l'inverse, dans de nombreux pays en développement, le compteur d'eau est souvent rejeté, voire détruit,

comme signe d'une marchandisation insupportable. Que de passion autour d'un objet technique aussi banal ! Il faut ici admettre que c'est aussi le débat autour de la « marchandisation » de l'eau qui a tourné le projecteur sur le compteur d'eau, et stimulé notre réflexion. Une histoire sociale des compteurs devrait permettre de relativiser cette dimension passionnelle, et d'introduire de la raison dans l'actualité de la question : qu'est-ce qu'un compteur sinon la matérialisation du coût de transaction de la vente d'eau potable au robinet ? Mais si le coût du compteur et du relevé puis celui de la facturation, voire du contentieux, dépassent la valeur de l'information qu'il apporte, pourquoi ne pas regrouper des usagers jusqu'à ce que les deux s'équilibrent ?

L'EAU ENTRE DEUX TYPES DE BIENS PUBLICS « IMPURS »

On a déjà décrit dans l'introduction les biens publics impurs. Ce sont des biens auxquels il manque une des deux caractéristiques qui en font des biens de marché : faire l'objet d'une appropriation exclusive d'une part et faire l'objet d'une rivalité de l'autre. Les biens communs (*common pool resources*) correspondent aux situations où il y a rivalité mais guère d'exclusion possible. Leur gestion est une pratique vieille comme le monde. Les travaux d'anthropologues du développement (Locher, 2013), d'économie institutionnelle, de droit (Le Roy, 2016) et de politiques publiques (notamment ceux de Vincent et d'Elinor Ostrom) ont montré que leur gestion durable pouvait échapper aux solutions dichotomiques proposées aux États-Unis dans les années 1960-1970 (le marché ou l'État), mais passait par la mise en place d'une institution de gestion communautaire, dont la règle de fonctionnement est l'équité, liée à une co-obligation volontairement acceptée. Ainsi, les paysans hollandais se réunissant dès le Moyen Âge pour constituer un polder et gérer le complexe digue-moulin à vent-canal, se co-obligeaient-ils à le gérer en commun en constituant une communauté appelée *Wateringue* ou *Waterschap*. On trouve ce type d'association dans de nombreux endroits pour gérer le foncier, les alpages, les forêts... et l'eau (bisses du Valais suisse, tribunaux de l'eau du Levant espagnol, etc.). Aujourd'hui, en France, les membres d'une association d'irrigants ont une règle de répartition des charges équitable (par exemple en fonction des surfaces, du type de culture, mais pas des

quantités d'eau car il n'y a pas de compteurs). De même, un village qui capte une source peut la gérer en bien commun et la faire financer de manière équitable de façon à satisfaire des usages diversifiés — fontaine d'eau potable, lavoir, abreuvoir, récupération de l'eau dans les champs (Barraqué, 2011) —, mais tous les utilisateurs doivent participer d'une manière ou d'une autre. À l'inverse, en fournissant l'eau sous pression, en permanence, et en facturant au volume par un compteur, la Société du canal de Provence a transformé l'irrigation, dans les années 1960-1970, en service public libre et égal... et a longtemps été en conflit ouvert avec les associations syndicales d'arrosants qui pouvaient l'accuser d'une marchandisation insupportable...

Les biens à péage ou de club sont apparus dans les bourgeoisies anglaise et française au XVIII^e siècle : des individus se sont cooptés librement pour occuper un local où ils pourraient partager les coûts d'activités comme, par exemple, la lecture des journaux à une époque où ceux-ci étaient chers. Mais ils devaient d'abord être admis, et payer une cotisation, en principe égale. Les premiers réseaux d'eau des villes anglaises étaient organisés en clubs privés. L'ouverture du club (privé) était limitée au voisinage, et il a fallu toute une évolution, et surtout de très importants investissements en capital, pour arriver à raccorder des villes entières puis les campagnes. Et, pendant longtemps, l'eau potable était considérée comme un confort, voire comme un luxe, et on n'était pas obligé de s'abonner. À l'inverse, la loi a dès 1894 obligé les immeubles parisiens à se raccorder au « tout-à-l'égout » au nom de la santé publique ; et, dans ces conditions, l'assainissement était payé dans les impôts locaux. Aujourd'hui encore, en France, on est libre d'acheter ou pas de l'eau potable, mais en principe il y a assez de pression pour tous les abonnés, donc pas de rivalité. Les exclusions, possibles en principe, sont de deux types :

- pour défaut de paiement de la facture, elles sont en fait rares voire interdites pour cause de santé publique ;
- pour impossibilité technique de raccordement, les autorités responsables du service de l'eau ne sont pas obligées de raccorder des habitants trop éloignés, ou dont les consommations supplémentaires excéderaient les capacités de la ressource captée.

Les services publics sont en fait des biens de club très particuliers, car s'ils sont bien exclusifs en principe, leur vocation est d'être ouverts à tous, du moins tant que le financement par les factures des usagers arrive à couvrir les coûts à long terme. Au sein des services en général, les services publics doivent respecter trois grands principes : égalité de traitement des usagers ; continuité du service dans les plages de temps d'ouverture ; et mutabilité, c'est-à-dire devoir d'incorporer les innovations techniques rapidement, en contrepartie du monopole de la concession.

Pourquoi les ouvrir à tous ? C'est bien sûr pour des raisons de santé publique, et cela justifie qu'on atténue la rigueur du « recouvrement des coûts ». C'est aussi Musgrave qui a inventé ce qu'il a appelé les *merit goods* (biens tutélaires dans la traduction française peu compréhensible) : des biens qui valent davantage pour leurs consommateurs que ce qu'ils sont prêts à payer, ou encore des biens dont la sous-consommation, résultant de la loi du marché, risquerait d'avoir des effets délétères pour la société (épidémies hydriques par ex.). C'est la justification économique de la tarification sociale : il faut soutenir la consommation des plus démunis pour des raisons collectives de bien-être.

C'est aussi pourquoi, dans le Tiers Monde, les États sont tentés de faire du service de l'eau un bien public pur (ni exclusion, ni rivalité), pour en garantir l'accès tout en le finançant par de l'argent public. Mais, bien souvent, le manque de moyens associé à la fragmentation sociale forte dans les villes de ces pays (Jaglin, 2005) entraîne une inégalité d'accès qui est devenue insupportable dans les nouveaux objectifs du développement durable. Mais que faire pour sortir du blocage ? Et que faire dans les pays même les plus riches quand une partie de la population a du mal à payer ses factures d'eau ? Comment interpréter la revendication d'une eau gérée directement par l'autorité publique au nom de ce qu'elle serait « un bien commun » ? Dans la suite du texte, nous allons reconstituer le développement du comptage de l'eau, et avec lui la transformation de la relation ou plutôt des relations de confiance entre distributeur d'eau, propriétaires et locataires, pour en venir à la question du coût du compteur, qui pose problème notamment lorsqu'on veut mettre en place une tarification sociale.

GENÈSE DU COMPTAGE DE L'EAU

Il n'existe pas d'histoire générale des compteurs d'eau, et encore moins des robinets. On ne va pas la reconstituer ici, mais proposer des hypothèses explicatives au fait qu'il n'y a pas de compteurs dans certains pays développés, tandis qu'il y a des compteurs en pied d'immeuble dans d'autres, et des compteurs par logement ailleurs encore. On peut partir d'une évidence : le compteur volumétrique, qui semble apparaître en France en 1870 (Hatchuel, 2000), n'aurait eu aucune utilité si l'on n'avait pas été capables d'arrêter l'eau de couler, c'est-à-dire sans des tuyaux étanches et aussi des robinets qui résistent à la pression. La documentation historique est sur ce point assez limitée, mais on peut faire l'hypothèse que le service de l'eau doit quelque chose à l'industrie du gaz, qui avait besoin d'étanchéifier ses réseaux pour de bonnes raisons de sécurité ! Les compteurs de gaz précèderaient ceux de l'eau d'une vingtaine d'années (1830 contre 1850). Et d'ailleurs, dans plusieurs pays, les associations d'ingénieurs sont longtemps restées communes pour l'eau et le gaz. À cette époque, les réseaux d'eau étaient déjà en pleine expansion en Angleterre, et les coûts étaient généralement couverts par des forfaits, voire par des taxes locales liées à la valeur locative des propriétés desservies. On peut se demander si ce n'est pas parce que le service s'était développé suffisamment avant l'invention des compteurs que ceux-ci n'ont pas été installés après^[130], bien que les réseaux intérieurs aux habitations se soient ensuite tous équipés de robinets qui ferment. Il est probable qu'on a d'abord imaginé apporter l'eau près du domicile par une fontaine d'eau courante, par exemple dans les cours d'immeuble, et cela par mimétisme de l'approvisionnement public de l'époque. L'eau coulait en permanence, donc pourquoi la compter ? Ce rapport à l'eau est resté dominant dans la culture des pays du *Commonwealth*^[131] ; et, aujourd'hui encore, alors que les robinets d'arrêt sont généralisés, un peu plus de la moitié des ménages britanniques (et une proportion encore supérieure des Irlandais ou des Canadiens) n'ont pas de compteurs, et payent l'eau *via* des impôts locaux liés à la valeur locative de leur logement (les *rates*). Et cela malgré une prévision de généralisation des compteurs en 2000, lors de la privatisation des services d'eau. Évidemment, les charges de l'assainissement sont également payées sous forme de *rates*.

En revanche, comme la plupart des Européens du continent, les Français paient tous l'eau *via* un compteur et des factures. En effet, les services à caractère industriel et commercial correspondent à la notion de service rendu, et doivent être facturés à leurs bénéficiaires, et non pas financés par l'impôt : eau, gaz, électricité, téléphone, etc. Inversement, ils payent par des impôts et à des autorités publiques les services publics à caractère administratif parce qu'obligatoires : par exemple l'enlèvement des ordures ménagères ainsi que l'assainissement des eaux usées, qui étaient couverts par les taxes foncières, jusqu'au décret d'octobre 1967 qui a permis de transférer les charges correspondantes dans les factures d'eau.

Encadré 9.1 — D'une imposition à un service rendu

Par un artifice juridique (depuis le 1^{er} janvier 1968), les usagers urbains étant tous raccordés au réseau d'égout, on considère que ce dernier est un service plus qu'une obligation, et donc on paye ce service dans la facture d'eau et à travers le même compteur. De son côté, l'enlèvement des ordures ménagères est encore généralement un service administratif couvert par les taxes foncières. Depuis quelques années cependant, on cherche à remplacer la taxe d'enlèvement des ordures ménagères par une redevance (service rendu), au moment où on essaie d'inciter les ménages à recycler une partie des déchets, et notamment en adaptant le volume des bacs à la production des immeubles. Mais une véritable tarification pour service rendu correspondrait au poids effectivement collecté. Malgré les progrès de la mesure des volumes et des poids collectés en temps réel, la peur des fraudes et des passagers clandestins conduit les autorités responsables à la prudence. Ou bien faudrait-il généraliser une collecte de ces déchets par tuyaux et réseaux, avec des compteurs adaptés ? On comprend que la technologie du réseau étanche et du compteur d'eau a joué un rôle important dans la mise en place du service public comme bien de club particulier. Notons enfin que ce débat n'a lieu que pour ceux qui sont « raccordables » aux services publics : pour les autres, c'est la fosse septique et l'auto-élimination des eaux usées qui sont imposées.

En France, cette clarification de la répartition des services et des redevances entre « service rendu » et « impositions de toutes natures » ne date que du début de la V^e République[132]. En revanche l'eau potable, l'électricité et le gaz sont des services commerciaux et mesurés par compteur depuis un siècle au moins. Cependant, si EDF (Électricité de France) et Engie (ex Gaz de France) gèrent les réseaux de distribution jusqu'au domicile de chaque ménage, donc jusqu'aux appartements dans les immeubles, ce n'est pas le cas pour l'eau : dans les immeubles collectifs, il n'y a souvent qu'un compteur en pied d'immeuble, et le délégataire ou la régie envoie une seule

facture au gérant, sans s'occuper des réseaux intérieurs. C'est d'ailleurs une situation fréquente dans de nombreuses villes d'Europe, où le comptage est collectif, quitte à ce que la mise en place de compteurs divisionnaires^[133] permette de répartir la facture en fonction des consommations de chaque appartement et non plus des surfaces ou autres données. Dans beaucoup de villes espagnoles et portugaises, et à un moindre degré en Italie, les compteurs d'eau ont été installés en même temps que les réseaux, c'est-à-dire plus tard qu'en France, aux Pays-Bas ou en Allemagne : la technologie des compteurs était alors d'usage courant et ainsi, aujourd'hui, chaque famille, même en immeuble collectif, reçoit sa propre facture d'eau. Cette dernière comprend l'assainissement et même parfois les ordures ménagères ! Cela revient à estimer qu'on produit autant de déchets ménagers qu'on consomme d'eau du robinet, ce qui est grossièrement vrai si on admet que les consommations sont avant tout liées au nombre de personnes dans un appartement. Mais ce n'est pas légal en France.

Aux États-Unis, la situation est contrastée : le comptage de l'eau est généralisé, notamment dans les villes de l'Ouest où l'habitat est pavillonnaire et où les consommations d'eau par personne sont trois à cinq fois plus élevées qu'en Europe. Mais de très grandes villes de l'Est comme New York et Chicago n'ont introduit les compteurs que très récemment, et n'ont pas encore fini de s'équiper. Lorsqu'elles le font, elles choisissent le comptage collectif d'immeuble plutôt qu'individuel. New York a même mis au point un dispositif d'aide financière à la conversion au comptage, avec un plafonnement des factures d'eau au niveau antérieur des *rates* pendant deux ans, le temps que l'immeuble trouve et réduise ses fuites... Mais les États-Unis sont aussi le pays de naissance des *smart meters*, les compteurs à télé-relève, qui permettent de suivre en temps réel les consommations des habitants, et de faire des tarifs sophistiqués, saisonniers et/ou par tranches croissantes, comme à Los Angeles^[134]. Ainsi, Boston, qui a généralisé les compteurs collectifs d'immeubles à télé-relève, offre aux résidents une tarification par tranches croissantes tenant compte du nombre d'habitants derrière chaque compteur... Cela suppose que les habitants regroupés derrière un compteur acceptent de dire combien ils sont, ce qui est plus difficile à imaginer en France : les enquêtes auprès de sociétés d'habitations à loyer modéré (HLM) montrent un fréquent refus de coopérer de la part

des locataires, et aussi entre les dites sociétés et les distributeurs d'eau (Barraqué *et al.*, 2007^[135]) !

On peut alors faire l'hypothèse (à vérifier) d'un double mouvement tout au long de la généralisation progressive de la desserte en eau : d'une part, le coût du compteur et de la facturation associée se serait abaissé progressivement, rendant ce mode de recouvrement des coûts attractif ; et, en même temps, l'idée de payer l'eau comme un service de confort et par le biais d'une facture se serait progressivement imposée en lien avec une culture urbaine fondée sur la propriété privée. La Grande-Bretagne, premier pays équipé de réseaux d'eau ne connaît historiquement pas les compteurs, et sa culture d'une eau potable « imposée » (dans les deux sens du terme) s'est transmise dans le monde anglo-saxon, Canada et Est des États-Unis compris ; en témoigne l'histoire du service d'eau à Montréal au XIX^e siècle, où on a obligé les habitants à payer des impôts pour financer la généralisation de la desserte (Fougères, 2004). Les grandes villes d'Europe continentale équipées une ou deux générations après ont adopté le compteur collectif, et les villes équipées plus tard, notamment dans les pays méditerranéens, sont passées directement au comptage individuel.

L'INTRODUCTION PROGRESSIVE DES COMPTEURS À PARIS

Pour mieux comprendre ce processus, relisons l'analyse historique de Kostas Chatzis consacrée à Paris (Chatzis, 2006). Lorsque le baron Haussmann fut nommé préfet de la Seine en 1853, il y avait non pas un, mais deux réseaux d'eau. D'une part, le service dit public fournissait l'essentiel de l'eau pour l'hygiène et la beauté de la ville elle-même : lavage des rues, chasse d'eau dans les égouts, bornes à incendie, arrosage des parcs et jardins... et une petite partie de cette eau approvisionnait les fontaines publiques. D'autre part, les riches particuliers qui s'abonnaient à domicile étaient en général desservis par des réseaux initialement privés, mais souvent repris en main par la ville à la suite de faillites (à commencer par les réseaux des frères Périer à Paris, concédés par la monarchie en 1778, installés à partir de 1781, mais en faillite dès 1788^[136]). Certains monastères et hospices avaient aussi un approvisionnement privé parfois très ancien à partir de sources. Il y avait donc un service « public » et un

service « privé », ne desservant qu'un immeuble sur cinq en 1854. Les abonnés étaient les propriétaires, et ils avaient le choix entre deux formules :

« L'abonnement au robinet libre (ou au forfait), [...] permet au consommateur de recevoir à volonté une quantité d'eau illimitée contre un prix forfaitaire, fixé par la Ville en fonction d'un certain nombre de paramètres (nombre de personnes et d'animaux, superficie des terrains à arroser...). Dans l'abonnement à la jauge, grâce à un petit diaphragme (ou « lentille »), une quantité fixe d'eau, correspondant au montant de l'abonnement souscrit, arrive chaque jour dans un réservoir installé dans l'immeuble. » (Chatzis, 2006)

Il est bien possible que l'expression « avoir l'eau courante » soit issue de ces premières formes d'abonnement.

Hausmann a profité de l'annexion des communes de banlieue en 1860 pour trouver un arrangement avec la Compagnie générale des eaux, née en 1853, et qui était déjà en situation de quasi-monopole sur les services privés dans et autour de Paris. L'unification du service et du tarif a plus tard encouragé les Parisiens à se raccorder, après que de l'eau de source ait commencé à arriver par les aqueducs construits sous la direction d'Eugène Belgrand et de ses successeurs. Le raccordement ne s'est généralisé que dans l'entre-deux-guerres^[137]. L'ancien service « privé » devenait le service d'eau potable, alors que l'ancien service « public » allait devenir le réseau d'eau non potable, toujours là aujourd'hui, mais jouant un rôle plus marginal. En 1874, un immeuble sur deux était raccordé. Mais, de ce fait, la problématique changeait : le service avait du mal à faire face à l'augmentation de la demande. Les ingénieurs se plaignaient alors que les abonnements à la jauge entraînaient nécessairement des gaspillages par les trop-pleins des citernes, et ils ont proposé d'installer des compteurs volumétriques à partir de 1876. Ceux-ci incitaient les usagers à fermer les robinets quand ils n'avaient pas besoin d'eau. Ils permettaient également de faire l'économie de la citerne (gain de place appréciable dans la ville alors la plus dense du monde) ; mais le compteur était alors cher et peu précis, et c'est pourquoi les opérateurs ont préféré à cette époque la solution du comptage collectif, l'abonné restant le propriétaire de l'immeuble (ou plus tard la copropriété, formule apparue en 1930). Et, en 1885, il restait moins de 30 % des abonnés à la jauge ou à robinet libre ; en 1894, ce type d'abonnement n'a plus été proposé et, en 1900, les compteurs étaient utilisés dans plus de 97 % des abonnements. Un des arguments était que

l'eau potable provenait désormais des sources lointaines et ne devait donc pas être gaspillée. Mais les autres formes d'abonnement ont continué à exister, pour alimenter les toilettes en eau de surface.

En 1934, le compteur volumétrique est devenu obligatoire, quelle que soit la provenance de l'eau : l'approvisionnement parisien par les aqueducs et les sources était désormais dépassé par l'eau de Seine et de Marne filtrée et chlorée à Ivry ou à Joinville. La généralisation du service a conduit à fermer de plus en plus de points de puisage gratuits, ce qui posait évidemment un problème aux plus démunis et aux habitants illégaux des bidonvilles. En effet, comme au Brésil aujourd'hui, l'État et les communes interdisaient de desservir les parcelles construites illégalement. Mais cet enjeu fut finalement dépassé avec la croissance de l'après-guerre ; dans les années 1960, les bidonvilles ont été desservis, puis absorbés, et la question n'est ressortie qu'avec la crise des migrants et des sans-abri qui affecte les villes françaises aujourd'hui, et dans le cadre du débat mondial sur le droit à l'eau. L'enjeu de l'époque de la généralisation des compteurs était de développer de nouvelles formes de confiance dans un service public continu, égalitaire, mais consumérisé.

COMPTER L'EAU : UNE QUESTION DE CONFIANCE

Un travail original d'Armand Hatchuel (2000) a placé la question du compteur dans le registre de la confiance/méfiance dans l'échange marchand : le vendeur d'eau traque les volumes d'eau non comptés et non payés. Mais, inversement, l'acheteur croit que le compteur le vole. Il faut donc établir un minimum de confiance, afin que la transaction soit possible. Comme le dit l'auteur :

« Pour créer ce que nous appelons "confiance", il n'est pas nécessaire de supprimer toutes les raisons de se méfier, mais seulement celles qui empêchent la survie d'une transaction ou son amélioration [...]. [La méfiance] aujourd'hui "supportable" ne le sera plus demain. La dynamique de l'échange marchand n'est donc pas la quête d'un équilibre permanent, elle se forge plutôt dans les déséquilibres et les déplacements de la "confiance-méfiance" [...]. [La] solution la plus universelle à ces crises est le recours à l'intervention de "tiers-prescripteurs". Ces intervenants-experts rendent la transaction marchande possible, au prix d'une inhibition partielle du mécanisme concurrentiel, tout en provoquant une complexification du système social et une nouvelle distribution des savoirs. » (Hatchuel, 2000 : 352)

Hatchuel développe ensuite l'analyse de ce qui a changé quand on a introduit les compteurs : l'imprécision de ceux-ci, en particulier pour mesurer les petits débits, est devenue le point de cristallisation de la méfiance réciproque. D'où l'intervention de l'État, avec la mise en place d'une procédure et d'un laboratoire pour tester les compteurs avant leur mise en service. Aujourd'hui l'informatique et les télétransmissions ont globalement réduit le coût relatif du dispositif de comptage et de facturation de l'eau, tout en améliorant la précision, et cependant le comptage n'est pas sans faille : il semble y avoir toujours des compteurs en panne, des branchements mal répertoriés, des relevés bâclés ou impossibles[138]. Bref, au risque de choquer les esprits rigoureux, on doit garder une certaine prudence quant au rôle des compteurs dans l'atteinte du double objectif d'efficacité et de justice[139]. Un aveu d'échec a été rédigé par ses propres défenseurs du début du xx^e siècle comme Georges Bechmann, un des successeurs de Belgrand (Bechmann, 1900 : 60). Et à l'époque, la résistance des industriels et des résidents au comptage a suscité une réponse des distributeurs d'eau cherchant à sauver le principe du comptage : ils ont multiplié les types d'abonnements et les tranches de tarifs pour satisfaire les usagers dans leur singularité. Il a existé jusqu'à huit types d'abonnement différents à Paris, alors qu'il n'y en a plus qu'un aujourd'hui, le degré de confiance ayant augmenté...

Dans la perspective de l'économie institutionnelle, la confiance s'installe au prix d'un coût de transaction, en l'occurrence celui de rapprocher acheteur et vendeur et de créer un climat de confiance entre eux. Le compteur certifié par les laboratoires agréés permet une routinisation de la transaction, donc une réduction de son coût, mais pas sa suppression : on peut dire que le coût du compteur est le coût de transaction entre le distributeur d'eau et ses abonnés.

Les partisans des tarifs incitant aux économies d'eau s'appuient sur des études générales d'élasticité de la consommation par rapport au prix ou aux revenus, basées sur de grands échantillons, pour recommander aux politiques de généraliser le comptage individuel, mais malheureusement sans tenir compte du coût de transaction. Ce fut particulièrement le cas de Paul Herrington en Angleterre (Herrington, 2007), alors même que les résultats ne montraient pas une élasticité prix très significative (Barraqué,

2011). De fait, une erreur fréquente de ces études consiste à oublier le coût annuel d'amortissement du compteur, de lecture et de facturation à l'abonné, dans la comparaison avec d'autres modes de couverture des coûts. S'il n'y avait que des pavillons, en France au moins, il n'y aurait pas trop de problèmes, dans la mesure où chaque propriété a son compteur. Mais dans les immeubles collectifs, le coût supplémentaire du comptage et de la facturation individuels, que les distributeurs veulent récupérer en partie fixe (comme pour le gaz et l'électricité), dépasse le plus souvent le gain que les plus économes pourraient faire en ne payant plus pour un éventuel excès de consommation de leurs voisins^[140]. Or, si on ne met pas un compteur à chaque ménage, comment inciter les habitants à entrer dans une problématique d'économies d'eau ? La réponse est apportée par un travail de terrain : il faut s'occuper des usagers de l'eau ! En Californie, les villes embauchent des animateurs pour aller aider les particuliers à trouver les fuites dès qu'elles apparaissent dans l'information télé-relevée. Cela coûte moins cher et c'est plus efficace.

COMPTAGE INDIVIDUEL OU COLLECTIF ?

On doit alors d'emblée faire une observation de fond sur un impensé du compteur d'eau : de part et d'autre de ce dernier, on a d'un côté une relation de club entre service public et abonnés (liberté des contractants et égalité des usagers) et, de l'autre, soit une famille, soit une copropriété ou une communauté de voisinage, au sein de laquelle le partage de l'eau potable fait de celle-ci à nouveau un bien commun. En France, du premier côté, on trouve d'abord les logements individuels avec des jardins et un usage extérieur de l'eau, cela représente en gros la moitié du parc. Dans l'autre moitié, on doit distinguer encore une moitié où il n'y a qu'un seul compteur pour l'immeuble, et donc une répartition de la facture selon d'autres règles que le volume consommé ; et le reste où il y a un compteur divisionnaire par appartement.

Or, dans la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) de 2000, l'article 93 prévoit l'obligation pour le service public d'eau d'envoyer des factures individuelles aux ménages vivant dans le même immeuble, à la demande du propriétaire ; et le comptage de l'eau par appartement est de toute façon obligatoire dans les constructions neuves. Une analyse de la

redistributivité^[141] des tarifs de l'eau en général, et notamment des tarifications incitatives individuelles, est commencée (Barraqué, 2011 ; 2016). Le moins qu'on puisse dire, c'est que la complexité des tarifs et des types d'habitats peut conduire à des effets régressifs de ces dernières, alors même que les autorités qui les ont adoptées sont convaincues de faire le bien... Sur la redistributivité, il y a un déficit d'analyses qui devraient pourtant être conduites avant la mise en place de systèmes de comptage et de tarifs supposés résoudre ensemble les problèmes de la durabilité des services d'eau : est-il possible d'inciter les ménages à économiser l'eau tout en couvrant les coûts du service public, mais en garantissant son accès aux plus démunis ?

Nous avons vu plus haut que le compteur participait à la transformation du service d'eau d'un bien commun à un bien de club particulier, mais comment se manifeste ce changement dans le débat sur la justice du système ? Hatchuel (2000) et Chatzis (2006) évoquent tous deux la méfiance entre « l'abonné » et « la compagnie des eaux », et la transformation des pratiques frauduleuses avec l'arrivée des compteurs. Avant, c'était l'usure parfois « aidée » du petit diaphragme qui permettait à l'abonné d'augmenter le débit pour le même abonnement ; après, les débits (de robinets mal fermés au-dessus d'un récipient) assez faibles pour ne pas entraîner le compteur, renouvelaient la pratique de la fraude. Les opérateurs ont répondu soit en augmentant leurs prix, soit en imposant le paiement d'une quantité minimale dans l'abonnement, qu'elle soit consommée ou pas. C'était une des justifications de la tarification dite « binôme » ; celle-ci est la plus fréquente aujourd'hui, car la part fixe est désormais justifiée par d'autres considérations, notamment le renouvellement du patrimoine technique ; en revanche, pour éviter d'émousser l'incitation à économiser liée à la part variable, elle est limitée depuis la loi Grenelle II à 30 % de la facture totale (calculée sur une consommation de 120 m³).

Une sorte de dilemme du prisonnier ?

Mais ce n'est pas tout, car de l'autre côté du compteur, lorsque c'est un immeuble collectif qui est desservi, la consommation d'eau entre en jeu dans la relation entre ses résidents. Cette relation a été aussi transformée par le comptage : il faut partager la facture collective, ce qui installe diverses

rivalités de principe. Et d'abord, le paiement des volumes consommés par les abonnés (en France, les propriétaires) a rendu ceux-ci plus « égoïstes » : auparavant, ça ne leur coûtait rien de laisser des voisins non raccordés, ou des gens de passage, remplir un seau chez eux. Ce n'est plus le cas avec le compteur ! On retrouve d'ailleurs cette situation aujourd'hui dans les villes du Tiers Monde, où des bénéficiaires du service donnent (ou revendent) de l'eau à leurs voisins non raccordés.

Ensuite, c'est le rapport entre le propriétaire et ses locataires qui a changé. Avec les robinets libres et les jauges, le propriétaire n'était pas concerné par l'éventuel gaspillage d'eau de ses locataires, sauf dans le cas où le débit acheté deviendrait insuffisant pour l'immeuble et qu'il devrait prendre un abonnement plus cher. Certes, l'augmentation de la consommation accélérerait le remplissage des dispositifs de récupération des eaux usées, entraînant des dépenses de vidange plus importantes... Mais avec le compteur, le propriétaire a été tenté de surveiller la consommation de ses locataires, du moins tant qu'il ne pouvait pas leur répercuter le coût de leur consommation, ménage par ménage. Et le faire *via* les charges récupérables liées aux surfaces des appartements peut entraîner des contestations.

En effet le pire est que les locataires (ou les copropriétaires) sont tentés de se surveiller mutuellement, et éventuellement de s'accuser de gaspillage. Or, comme on l'a vu, au début les compteurs étaient chers et peu précis, donc on n'en mettait pas à chaque logement. Les compteurs divisionnaires^[142] se sont répandus avec l'apparition de grands immeubles où l'eau chaude a été produite collectivement, la facture correspondante étant répartie au volume ; ensuite, la pratique du comptage divisionnaire de l'eau froide s'est également répandue, jusqu'à devenir obligatoire dans les immeubles neufs. Or, d'après nos propres investigations, même avec ce nouveau moyen « plus juste » de répartir la facture de l'immeuble, les contestations n'ont pas disparu ; avant le développement de la télé-relève, il y avait toujours des occupants qui n'étaient pas là au moment du relevé de compteurs situés dans leurs appartements. Et il y a toujours des compteurs qui dysfonctionnent. Avec la télé-relève, on découvre une catégorie de résidents qui refusent d'être « surveillés » dans leur vie privée par le biais du comptage en temps réel. Ainsi, la répartition de la facture d'eau dans les charges n'est pas simple^[143].

Justification du compteur collectif et de la gestion en commun

Cependant, au fil des générations, les citoyens se sont habitués à recevoir l'eau à la maison pour un prix très modique, du moins avant que l'assainissement soit rajouté à la facture d'eau (à partir de 1968), et, sauf exception, le partage de la facture d'eau dans les charges ne posait pas de problème. Mais il est impossible de refuser de participer aux charges de la répartition de l'eau (par exemple sous prétexte qu'on serait parti ailleurs pendant plusieurs mois). On est donc dans un régime à la fois d'équité et de contrainte, avec inclusion de tous mais rivalité entre tous. La rivalité n'est pas du même type que celle provoquée par la rareté de la ressource, elle porte sur la répartition de la facture. Les gestionnaires d'immeubles le savent bien !

N'a-t-on alors pas là une illustration des thèses d'Elinor Ostrom sur la gouvernance des biens communs (Ostrom, 1990) ? Le maintien de structures communautaires d'immeubles, articulées au service public par un seul compteur, est judicieux, car avantageux pour tous les membres, à condition qu'ils s'entendent suffisamment. On pourrait même vérifier que les copropriétés ou les immeubles sociaux constituent des communautés « ostromiennes » respectant la plupart des huit règles de durabilité.

- Délimitation claire de la ressource et des ayants droit : les usagers de l'eau qui franchit le compteur sont clairement identifiés, ce sont les résidents.
- Adaptation des règles aux conditions sociales locales : les règles de partage sont adaptées, car il est simple de partager la facture collective selon la taille des appartements^[144].
- Procédure pour les choix collectifs : ces derniers sont faits par l'assemblée de la copropriété avec le gérant (par exemple en ce moment décision de remplacer les tuyaux en plomb, et de raccorder les appartements aux nouvelles colonnes montantes).
- Mécanismes de contrôle indépendants et responsables : le contrôle des volumes consommés peut être fait par le gérant ou le conseil syndical et, en cas de fuite, la copropriété peut passer un contrat de recherche de fuites avec une société spécialisée.

- Sanctions différenciées et graduelles : le non-paiement des charges d'eau est traité comme le non-paiement des charges en général ; le refus de stopper un gaspillage ou une fuite peut conduire à la mise en place de compteurs divisionnaires.
- Mécanismes de résolution des conflits rapides et à moindre coût : la résolution des conflits n'est malheureusement pas forcément rapide, lorsque le copropriétaire concerné n'est pas sur place et que le gérant n'arrive pas à le retrouver ; d'autant qu'on ne peut pas couper l'eau à un locataire.
- Non remise en cause des règles d'organisation par les institutions de niveaux supérieurs : les copropriétés sont souveraines dans le choix des règles de répartition des charges.
- Imbrication des institutions locales au sein d'institutions de plus grande échelle : les distributeurs d'eau équipés en télé-relevé permettent de réaliser une imbrication des copropriétés dans le territoire du réseau d'eau public, permettant à terme une gouvernance conjointe.

Qui gagne et qui perd quand on change de tarif ?

Maintenant, est-ce que ce fonctionnement communautaire est équitable ? Si la facture collective est répartie, comme souvent, sur la base des surfaces d'appartements, ce sont souvent les familles nombreuses et moins riches qui sont avantagées par rapport aux personnes riches et seules : ces dernières occupent plus de place par personne que les familles nombreuses. C'est cette forme d'équité qui prévaut : la règle protège les familles avec enfants (les bébés consomment beaucoup d'eau du robinet !). Mais si en application de la logique d'égalité, chaque famille reçoit son compteur et paye selon sa consommation, cette solidarité ne joue plus et, typiquement, ce sont les personnes seules ou sans enfants qui y gagnent. Mais la facturation individuelle est alors augmentée du coût de gestion du compteur, qui n'est pas marginal^[145]. De ce fait, la situation de tous les abonnés risque de se détériorer. Une solution intermédiaire, et intéressante pour les grands immeubles, est d'installer des compteurs divisionnaires dans chaque appartement, puis de répartir la facture collective selon les consommations.

Inversement, ce sont souvent les défenseurs d'une justice « consumériste » (chacun doit payer sa consommation d'eau et c'est tout) qui veulent la mise en place de tarifications individualisées (article 93 de la loi SRU de 2000), voire progressives. On peut alors estimer qu'ils veulent pousser la logique de bien de club du service public jusqu'à l'extrême, en voulant être directement membres du club ; et donc ils se conduisent comme dans la fiction fondatrice de l'économie de marché. Chacun ne suivrait que son intérêt individuel et chercherait à maximiser ses avantages ! Mais cette attitude n'est justement pas la plus répandue et, lorsqu'ils sont en confiance avec leurs voisins, les habitants des immeubles comprennent bien que leur intérêt n'est pas de payer tous plus cher pour ne pas avoir à payer pour les autres ! Preuve semble en être que cet article 93 n'est pas du tout aussi appliqué que ne le craignaient les distributeurs d'eau^[146] ! Les gérants d'immeubles interviewés, en particulier leur représentant à l'observatoire de l'eau de la mairie de Paris, et même les bailleurs sociaux, sont finalement réservés. Ce qu'ils veulent, c'est le moyen de détecter les fuites au plus vite pour éviter les crises de répartition des surfacturations ensuite. C'est pourquoi ils préfèrent qu'on investisse dans les compteurs collectifs à télé-relève.

On ne peut alors qu'encourager les copropriétés et les bailleurs à ne pas chercher à esquiver leurs responsabilités de gestionnaires : plutôt que de se débarrasser de la répartition parfois pénible des factures d'eau sur le dos des opérateurs, il vaudrait mieux recruter des agents pour aider les particuliers à identifier et à réduire leurs fuites, ce qui est la cause principale de factures élevées et donc la source des velléités d'individualisation ! C'est ce que fait New York en adoptant les compteurs collectifs d'immeubles à télé-relève et en incitant à réduire les fuites. Il y a également des expériences dans ce sens en France chez certains bailleurs sociaux, par exemple la Sageco à Paris et en banlieue.

LES TARIFICATIONS SOCIALES, NOUVEL ENJEU DE DURABILITÉ

En fait, ces questions de redistributivité se posent de manière accrue depuis que la mise en œuvre des directives européennes a considérablement renchéri le prix de l'eau : en France le prix moyen du mètre cube a doublé

entre 1990 et 2004^[147]. Or, pendant cette période, il y a eu aussi quelques « affaires » comme celle de Grenoble, alors qu'on était à la fin d'une nouvelle décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement portée par les Nations unies (1981-1990) et au début des controverses sur la privatisation. Tout ceci a conduit à mettre l'eau à l'agenda politique, sans que l'on ait forcément saisi les contraintes liées au caractère de bien de club : on veut éliminer les subventions et rapprocher le prix du « coût complet », et on propose « tout naturellement » aux habitants de réduire leur gaspillage pour payer moins et mieux protéger la ressource. Oui, mais s'ils le font effectivement (à Paris la consommation a baissé de 30 % en vingt ans), le service public reçoit moins d'argent des factures ; comme ses coûts sont essentiellement des coûts fixes liés à la gestion d'une infrastructure lourde, et dans un contexte où la loi l'oblige à équilibrer ses comptes, il doit augmenter le prix de l'eau ! Comment alors expliquer aux usagers que s'ils économisent de l'eau, ils la paieront plus cher ? Surtout dans un contexte où la médiatisation de la question a déclenché un surcroît de méfiance chez eux ! Le pire est que, si les plus aisés peuvent investir dans des dispositifs d'économie d'eau, les plus modestes ne le peuvent pas et seront donc les perdants de l'évolution en cours. La même chose se passe avec l'isolation thermique des logements. Et c'est ainsi qu'a été perçu le nouveau phénomène des difficultés de paiement de l'eau dans les pays riches (et d'abord en Angleterre après la privatisation des services en 1989). Et la revendication mondiale du droit à l'eau a poussé les services publics à chercher des formes de tarification sociale. Mais comme on va le voir ce n'est pas aisé.

Cette dimension, sociale, de la gestion des services d'eau les fait bien sûr rentrer dans la problématique de la gestion durable de l'eau : au-delà de la recherche classique d'un compromis entre environnement et économie, la gestion durable de l'eau introduit un axe d'éthique (transparence démocratique) et, en ce qui concerne les services, une dimension d'équité sociale et une autre de bonne gouvernance. Dans le projet de recherche Eau&3E financé par l'Agence nationale de la recherche (ANR), nous avons conduit nos recherches en partant du principe que la durabilité suppose de résoudre ensemble plusieurs questions.

- Économie : on veut que le prix de l'eau permette d'abord au gestionnaire de maintenir son patrimoine technique en l'état et de le

renouveler.

- Environnement : on veut aussi inciter les usagers à économiser l'eau, au risque de diminuer les recettes du gestionnaire.

- Équité : alors on envisage une tarification progressive pour que les gros usagers (détenteurs de piscines, mais aussi industries et services publics) soient pénalisés, ou saisonnière lorsqu'il y a des touristes ; mais il faut donc veiller à ce que les ménages modestes ne soient pas trop impactés, et également éviter que les gros usagers quittent le service et le mettent ainsi en difficulté financière (Barraqué, 2016), et même que les économies d'eau réalisées par les uns n'obligent pas le distributeur à faire payer l'eau plus cher à tous, et surtout à ceux qui ne peuvent pas investir dans des économies...

On voit bien que les trois objectifs (économique, environnemental et social) ne sont pas nécessairement compatibles, et on peut douter de la capacité d'un système tarifaire fondé sur le compteur individuel, de satisfaire « magiquement » les critères de durabilité selon les trois axes. Pour donner un exemple : alors que les députés ont adopté l'article 93 entre autres pour des raisons sociales, son application dans les immeubles sociaux se révèle catastrophique en termes d'impayés (témoignages des gestionnaires des régies de Niort et d'Amiens). En effet, le paiement de l'eau mensuellement dans les charges est prévisible, et donc plus facile à supporter par des familles modestes que l'envoi d'une facture tous les six mois qui arrive à l'improviste. Et on a vu que la facturation individualisée conduit à rajouter une partie fixe individuelle qui n'est en général pas compensée par une éventuelle baisse de consommation.

Au niveau international, à cause de l'influence des économistes américains qui ont depuis longtemps préconisé la tarification individuelle, au coût complet, et même par tranches croissantes, la prise en compte de la dimension sociale est souvent minorée. Toutefois, l'OCDE (2003) y a consacré une bonne synthèse, qui passe notamment en revue divers systèmes de prise en charge des impayés et/ou des ménages les plus modestes existant dans les divers pays. Organisation économique, elle soutient évidemment la tarification « au coût complet », ainsi que l'évolution vers le caractère industriel et commercial de ces services publics, mais là elle traite de la question de la capacité à les payer (en

anglais *affordability*). Or, la tendance à l'augmentation des prix des années 1990 devant se poursuivre, l'OCDE prévoit que la question sociale se posera de plus en plus. Elle propose deux indicateurs : l'un du caractère « macro-abordable » des services, avec le poids des charges moyennes pour l'eau par rapport au revenu moyen agrégé, ou par rapport aux dépenses moyennes agrégées ; l'autre, du caractère « micro-abordable » des mêmes services, en regardant cette fois les impacts des charges sur différents groupes de revenus, types de familles ou espaces régionaux^[148].

Mais la priorité reste la rationalisation économique :

« La question du compromis entre efficacité et justice dans la fourniture des services aux usagers domestiques se pose typiquement quand on passe de structures de tarification sans compteurs à des formes avec compteurs, lorsqu'on rééquilibre les charges avec moins de parties fixes et plus de tarification volumétrique, et quand on tente de se rapprocher de la facturation des coûts complets. Les pays de l'OCDE ont accumulé une grande expérience de politiques ciblées sur la capacité à payer de groupes sociaux vulnérables, tout en cherchant à tarifier l'eau de façon à révéler le coût économique et environnemental complet des services. » (OCDE, 2003 : 12 ; notre traduction de l'anglais).

Les mesures compensatoires pour les plus fragiles se répartissent en deux grands groupes : celles qui visent à soutenir les revenus des ménages ciblés, et celles qui au contraire cherchent à les faire bénéficier de tarifs préférentiels. Les premières proposent des solutions hors du budget de l'eau et incluent des aides sociales, des bons d'achat (*vouchers*), des étalements de paiement, voire des abandons de créances. Les secondes cherchent à garder les factures d'eau en dessous d'un certain seuil pour les ménages ciblés, et incluent des plafonnements, ou des tarifications par tranches.

« Il semble que la tarification par tranches croissantes offre de clairs avantages potentiels, avec une première tranche gratuite où à prix très bas, ajustée à la taille du ménage, suivie de tranches se rapprochant progressivement du coût marginal social. L'enquête montre que l'usage de ces systèmes tarifaires s'accroît. » (OCDE, 2003 : 12)

L'OCDE admet certes la possibilité que de tels tarifs aient des effets régressifs, mais elle croit à la possibilité de les ajuster :

« La tarification par tranches croissantes [...] envoie un signal plus explicite en faveur des économies d'eau, et a été adoptée de plus en plus dans les pays membres de l'OCDE. Pourtant elle peut même être quelque peu régressive, parce que parfois la première tranche, moins chère, est en fait avantageuse pour les petits ménages, et parce que les familles nombreuses et pauvres se retrouvent dans les tranches de consommation plus élevées [...]. La conception de tranches

croissantes peut être ajustée de diverses façons pour que leurs prix fournissent les effets distributifs voulus. » (OCDE, 2003 : 12)

Cette conclusion est une réponse à des articles d'économistes travaillant dans le Tiers Monde, qui pensent la tarification par tranches croissantes inadaptée dans ce cas (Boland et Whittington, 2000).

Or, en Europe, non seulement nos propres travaux, mais aussi ceux de nos collègues de Wallonie, aboutissent à des analyses aussi critiques (Prevedello et Barraqué, 2017). En Wallonie comme dans les autres régions de Belgique, les tarifications progressives sont promues par la société civile et par les autorités politiques. Elles sont supposées combiner à la fois des avantages sociaux et environnementaux, tout en maintenant le principe de couverture des coûts des services par leurs bénéficiaires.

Mais ces vertus supposées ne peuvent être prouvées scientifiquement. En fait, même s'il est certain que, dans différentes régions, la baisse de consommation a lieu en parallèle à une augmentation du prix de l'eau, l'existence d'un signal-prix n'est pas évidente. En effet, cette diminution dépend principalement de l'évolution technique des appareils consommateurs d'eau. La causalité pourrait même s'inverser, car les opérateurs sont obligés d'augmenter le tarif pour équilibrer des coûts (largement fixés par l'infrastructure) par rapport à des recettes en baisse.

De plus, la redistribution entre les revenus élevés et les revenus plus faibles ne s'observe que si ces derniers consomment moins d'eau que les ménages les plus aisés. C'est ce qu'on croit naïvement en assimilant l'eau du robinet à une marchandise. Mais certaines familles plus précaires (mais nombreuses) peuvent consommer plus d'eau que des ménages plus aisés, conduisant par là à un effet contre-productif des tarifications progressives.

Comme dans plusieurs autres pays européens, la demande en eau diminue en Wallonie. Elle atteint même un niveau moyen historiquement bas, à 90 litres par jour par habitant. En même temps, l'étalement urbain a augmenté depuis les années 1990. Ces deux évolutions combinées mettent le financement des services d'eau et d'assainissement sous tension. Les coûts augmentent (réseau plus long, problèmes potentiels de qualité de l'eau, coût plus élevé pour le service clientèle...) alors que la partie fixe ne

représente qu'environ 30 % de la facture-type d'un ménage. En réponse, les opérateurs doivent augmenter le prix unitaire de l'eau, de manière à sauvegarder l'équilibre entre les coûts et les revenus.

Dans un contexte où le caractère abordable de la facture d'eau reste une question encore marginale, il y a une hiérarchie très claire entre les trois objectifs poursuivis par une tarification de l'eau, le but premier étant de financer les services. On peut alors penser que les tarifications linéaires (voire dégressives) sont plus efficaces car elles permettent d'assurer une stabilité dans le prix de l'eau, combinée à l'assurance de disposer des fonds nécessaires pour investir dans l'infrastructure. Les opérateurs, publics et privés, ne souhaitent pas voir partir certains gros usagers industriels ou de services publics contribuant à la stabilité des recettes, et qui ne feraient pas forcément faire d'économies d'eau globales en s'approvisionnant directement dans la ressource. Et ils ne veulent pas non plus qu'une augmentation brutale de tarif conduise à une perte de confiance des usagers et même à une augmentation des impayés. Par conséquent, là où certaines autorités organisatrices cherchent à faire du social avec des tarifs incitatifs, d'autres préfèrent séparer les deux questions, et mettent en place des systèmes d'assistance ne passant pas par le tarif (chèques eau par exemple). Mais, dans tous les cas, il reste difficile d'identifier les bénéficiaires potentiels (encadré 9.2).

Encadré 9.2 — La question des impayés^[149]

Les tarifications incitatives et sociales ont conduit à mieux identifier ce problème croissant pour les opérateurs. En effet, la relation clientèle traditionnelle ne permet pas de saisir les causes des impayés (*can't pay* ou *won't pay*), et les systèmes d'assistance aux démunis restent difficiles à administrer : la sous-déclaration de la part des ménages concernés est très importante, et cela coûte cher d'aller à leur rencontre.

L'Angleterre et le Pays de Galles sont particulièrement concernés depuis la privatisation des services en 1989, puis l'interdiction de couper l'eau décidée sous Tony Blair : une récente évaluation estime que le montant cumulé des dettes d'eau est passé de 1,9 milliard à 2,2 milliards de livres sterling entre 2010 et 2015. Cette année-là, près de 578 000 ménages ont demandé une assistance au paiement (une augmentation de 56 % par rapport à 2012), ayant atteint une dette moyenne de 14 650 livres sterling sur l'ensemble de leurs achats ! Comment savoir si ceux qui demandent cette aide sont de vrais « *water poor* » ou des mauvais payeurs ? En tout cas, le même rapport de l'Ofwat indique que la gestion des impayés et des abandons de créance correspond à un surcoût de 21 livres sterling par ménage desservi par an, sur des charges annuelles variant entre 329 et 532 livres sterling en moyenne. Cet exemple est à

méditer, non seulement outre-Manche, mais dans tous les pays où la question du droit à l'eau a conduit à interdire les coupures d'eau et où, malheureusement, on n'a aucune information globale et régionale ou nationale sur le phénomène, ses causes et ses remèdes.

CONCLUSION

Dans cet article, on a voulu avant tout dépassionner la question des compteurs d'eau, en montrant leur origine, leur utilisation différenciée dans les pays développés, les raisons du comptage par immeuble à Paris ; puis nous avons élaboré une réflexion plus théorique en économie institutionnelle et en sociologie autour de la confiance, et de son rôle à la fois dans les communautés et dans les clubs, dont les services publics sont une forme particulière. Nous aboutissons à constater un déficit notoire d'études sociologiques et économiques sur les déterminations des consommations d'eau^[150], les réactions des usagers aux incitations tarifaires, et surtout sur les effets redistributifs des systèmes tarifaires actuels et envisagés.

La baisse historique des consommations et le faible niveau atteint dans certains pays d'Europe font saisir une réalité plus complexe que la vulgate qui inspire l'idéologie consumériste sous-jacente aux projets d'incitations tarifaires aux économies : on imagine aisément qu'il existe une consommation d'eau incompressible pour un citoyen relié au réseau. On en déduit que l'élasticité de la consommation par rapport au prix sera d'autant plus forte que celle-ci est élevée au départ. Et justement, l'idée de tarification progressive nous vient des États-Unis, où les consommations sont trois fois plus élevées qu'en Europe en moyenne. Les 1 200 l/hab/jour qu'on atteint à Las Vegas n'ont rien à voir avec les consommations wallonnes ou du nord de la France, au-dessous ou autour de 100 l/hab/jour. La différence se fait sur les usages extérieurs au logement qui, eux, sont nettement plus élastiques par rapport au prix que les usages intérieurs. On en déduit que la faible élasticité liée à une faible consommation ne justifie plus la mise en place de tarifs incitatifs, et même qu'on pourrait conserver le principe du compteur collectif par immeuble, pour diminuer drastiquement le coût d'administration du service d'eau. Cela suppose toutefois d'établir une nouvelle relation de confiance avec les habitants desdits immeubles, par exemple en mettant en place des compteurs à télé-

relève capables de fournir des informations en temps réel sur les consommations (fuites). C'est le choix de la ville de Boston, qui cependant affiche la plus faible consommation par personne aux États-Unis. D'ailleurs, le comptage individuel de l'eau est généralisé sur la côte ouest, mais pas sur la côte est.

À l'inverse, le passage en France au compteur individuel d'appartement et à la facturation individuelle, supposée inciter aux économies, augmente en pratique considérablement la partie fixe des factures, ce qui va finalement à l'encontre du principe de l'élasticité qui fonde la tarification incitative ! Il vaut mieux soit se contenter du compteur collectif, soit choisir l'option des compteurs divisionnaires (grands immeubles) et répartir la facture collective dans les charges selon les consommations des ménages.

Certes, les opérateurs des pays d'Europe du Nord tendent à s'inscrire en faux par rapport à notre point de vue : en Finlande, par exemple, la tendance est à la généralisation de la facturation individuelle, pour des raisons d'économie d'eau et aussi d'énergie (eau chaude). Nos collègues finlandais (Katko, 2016) estiment le potentiel d'économie ainsi généré entre 10 et 35 %. C'est bien possible, étant donné que, même après des baisses importantes de consommations totales par habitant depuis le milieu des années 1970, celles-ci restent très élevées : plus de 250 l/hab/jour pour Helsinki, et autour de 300 pour Stockholm...

Ce qu'il faut donc retenir de cette réflexion, c'est que l'eau ne vaut pas assez cher pour mériter un comptage, et même un tarif, très raffiné. Dans nos travaux en France et à l'étranger, nous avons appris à considérer le compteur d'eau comme une source d'information utile pour le service public, mais une information qui a un coût. Et si le coût de l'information dépasse le bénéfice qu'on peut en attendre, il ne faut pas aller la chercher. Si, à l'ouest des États-Unis, les consommations individuelles sont suffisamment élevées et l'habitat suffisamment pavillonnaire pour mériter un compteur par logement, ce n'est pas le cas en Europe : le compteur collectif en ville est tout à fait justifié, et c'est seulement dans les grands immeubles, à cause de la confiance/méfiance, qu'on a raison de mettre en place des compteurs divisionnaires. On a souvent opposé à notre raisonnement le cas de l'électricité et du gaz où les abonnements sont

individuels. La différence est double. D'abord, la facture annuelle est en général nettement plus élevée que pour l'eau, et donc la part relative de l'abonnement est plus faible. Et, par ailleurs, il y a le risque de court-circuit ou d'explosion : compte tenu de la non-dangereuse des fuites d'eau, la gestion du réseau peut être laissée à la communauté de l'immeuble ; à l'inverse, ni EDF ni GDF ne pouvaient laisser les habitants et gérants des immeubles toucher aux réseaux intérieurs.

Cependant, le comptage collectif est compliqué, car il engage davantage d'acteurs : la question de la confiance ne se limite plus à la relation entre vendeur et acheteur, car la « copropriété » et « le gérant » rentrent dans la négociation... Nous faisons l'hypothèse que la complexité est liée à la différence des liens entre les partenaires des deux côtés du compteur : d'un côté, service public avec liberté et égalité d'accès ; de l'autre, communauté contraignante mais espérée équitable... Et ce n'est pas le moindre des paradoxes que la méfiance entre voisins, qui conduit à vouloir des compteurs et des factures individuels, encourage la généralisation de la relation de club, au moment où le service de l'eau est critiqué pour son opacité, ses prix excessifs, etc. Le plus extraordinaire est de voir des défenseurs de la remunicipalisation des services d'eau, proclamée au nom de ce que l'eau serait un bien commun en général, encourager simultanément à l'individualisation des factures au nom de l'écologie, ce qui évidemment accroît la marchandisation du service ! En effet, si on veut que l'eau soit un bien commun, il faut commencer par éliminer le principe même du comptage, et revenir à des modes de gestion et de financement de type communautaire, équitables et contraints. Mais quelle majorité trouverait-on en France pour le financement des services d'eau et d'assainissement dans les impôts locaux ?

En définitive, l'émergence dans le débat public de cette question des compteurs semble indiquer que les services publics de l'eau potable et d'assainissement pourraient rentrer en crise. Or, cela pourrait être pire encore : le financement par des factures au volume, la consommation des services, peuvent entraîner une recherche de ressources alternatives ; il y a déjà des cas où l'individualisme conduit des abonnés au service public à se « débrancher » du service public de l'eau potable ; dans certains cas, on aboutirait à une baisse de consommations d'eau telle qu'on ne pourrait plus

financer l'entretien de l'infrastructure. Un service public dégradé, avec des dispositifs autonomes pour ceux qui peuvent investir, n'est-ce pas la situation des villes du Tiers Monde ? En s'appuyant sur celles-ci on peut faire une hypothèse effrayante : ce qui guetterait les services publics serait alors la fragmentation sociale qui existe dans ces villes, où la population a encore un rapport communautaire à l'eau comme ressource, quartier par quartier, en l'absence d'une autorité publique locale digne de ce nom, c'est-à-dire capable de susciter la confiance dans le service public. Ou bien faut-il repenser les services publics en combinant technologies en réseau et sans réseau, donc des échelles de gestion et des formes de responsabilité complexes et emboîtées ? On y pense en Allemagne, on devrait y réfléchir davantage en France.

En définitive, il semble qu'une connaissance fine du service de l'eau comme bien de club particulier devrait conduire à plus de prudence quant aux vertus des tarifications dites incitatives. Mais aussi et à l'inverse, à plus de prudence quant à la définition de l'eau comme bien commun (Barbier *et al.*, 2016) : lorsque divers mouvements militants mobilisent cette expression, c'est souvent pour exprimer l'idée d'une incompatibilité de l'eau, bien essentiel à la vie, avec sa « marchandisation », et cela en décalage avec l'approche de la gestion des ressources naturelles en commun de Ostrom et autres. Trois éléments majeurs importent à ces militants : organiser « l'indisponibilité au profit » de l'eau potable, et donc l'exclusion mécanique du recours à la gestion privée^[151] ; garantir un droit à l'eau potable pour tous ; et démocratiser sa gouvernance. Ces revendications sont usuellement subsumées sous la référence au « bien commun », brandie parfois comme un simple étendard, supposée s'imposer avec la force de l'évidence en référence au caractère essentiel, vital, de l'eau, et de fait très efficace par sa puissance évocatrice et mobilisatrice pour ceux qui ont fait des communs un « imaginaire social » anti-marchandisation (Wagner, 2012). Cette approche est très présente en Amérique latine et notamment au Brésil comme en témoignent les réformes esquissées sous le gouvernement Lula par le ministère des Villes : faire une place à la société civile dans la gouvernance des services, organiser le « contrôle social » sur les gestionnaires. Mais on doit bien constater, dans ce pays comme en France, le peu d'enthousiasme des élus du suffrage pour ouvrir une place réelle à des formes de démocratie participative.

Si on admet que la revendication correspondante est un fait de société actuel à l'échelle mondiale, et lorsqu'on voit la survivance des formes de gestion en commun à des échelles aussi diverses que celle de la ressource en eau avec ses territoires de bassin, celle d'un approvisionnement en eau simplifié et indifférencié de villages et de petites collectivités, et celle du partage de la facture au sein d'immeubles, on doit chercher une solution du côté de ce qu'on appelle la gouvernance multi-niveaux : on pourrait organiser l'emboîtement de comités fondés sur la démocratie participative avec, à d'autres échelles, des conseils élus ; de façon que les deux formes de démocratie se complètent et s'enrichissent, au lieu de s'opposer dans des sociétés de « méfiance politique montante ».

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Barbier R., Barraqué B., Tindon C., 2016. L'eau potable n'est pas encore un bien commun, mais elle pourrait le devenir. *Mines, la revue des Ingénieurs*, 487, sept.-oct., p. 8-9.

Barraqué B., Botton S., Coutard O., Nercessian A., Rutherford J., 2007. *Recherche sur les effets redistributifs de divers systèmes tarifaires pour le service des eaux*. Rapport du Latts pour la mairie de Paris et l'agence de l'eau Seine-Normandie, contrat ENPC n° 849, août 2007, 117 p.

Barraqué B., 2011. Is Individual Metering Socially Sustainable? The Case of Multifamily Housing in France. *Water Alternatives*, 4(2), p. 223-244.

Barraqué B., 2016. Effets redistributifs de la tarification progressive : le cas d'une ville moyenne. *TSM*, 5, mai, p. 72-82.

Bechmann G., 1900. Notice sur le Service des Eaux et de l'Assainissement de Paris. Paris et Liège, Librairie polytechnique Ch. Béranger.

Boland J., Whittington D., 2000. The political economy of water tariff design in developing countries: Increasing block tariffs vs. uniform price with rebate. In : Dinar A. (ed.), *The political economy of water pricing reforms*. Washington DC, The World Bank, New-York, Oxford University Press, p. 215-235.

Chatzis K., 2006. Brève histoire du compteur d'eau à Paris, 1880-1930. *Terrains et travaux*, 11, p. 159-178.

Dardenne B., 2005. *L'eau et le feu : la courte mais trépidante aventure de la première Compagnie des eaux de Paris (1777-1788)*. Éditions de Venise, 194 p.

Desmarais-Tremblay M., 2014. *On the Definition of Public Goods. Assessing Richard A. Musgrave's contribution*. Documents de travail du Centre d'économie de la Sorbonne. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00951577/document> 

Fitch M., Price H., 2002. Water poverty in England and Wales. Report by Chartered Institute of Environmental Health. Newcastle/Tyne, Public Utilities Access Forum. http://www.cieh.org/library/Knowledge/Environmental_protection/waterpoverty.pdf 

Fougères D., 2004. *L'approvisionnement en eau à Montréal : du privé au public, 1796-1865*. Éd. Septentrion, 472 p.

Hatchuel A., 2000. Les métamorphoses dans l'échange marchand : petite histoire des compteurs d'eau. In : Laufer R., Orillard M., *La confiance en question*. L'Harmattan, p. 351-362.

Herrington P., 2007. *Waste not, want not, water tariffs for sustainability*. Report to WWF UK. http://assets.wwf.org.uk/downloads/water_tariffs_report01.pdf 

Jaglin S., 2005. *Services d'eau en Afrique subsaharienne. La fragmentation urbaine en question*. CNRS Éditions, 244 p.

Katko T.S., 2016. *Finnish Water Services: Experiences in Global Perspective*. Finnish Water Utilities Association, IWA Publishing, 288 p.

Le Roy E., 2016. Des communs « à double révolution ». *Droit et société*, Éditions juridiques associées, 94(3), p. 603-624.

Locher F., 2013. Les pâturages de la Guerre froide : Garrett Hardin et la « Tragédie des communs ». *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 60-1, p. 7-36.

Montginoul M., Loubier S., Barraqué B., Agenais A.L., 2015. Water Pricing in France: Towards More Incentives to Conserve Water. In : Dinar A., Pochat V., Albiac-Murillo J. (eds.), *Water Pricing Experiences and Innovations*. Global Issues in Water Policy, 9, Springer, p. 139-160.

Musgrave R.A., 1969. Provision for Social Goods. In : Margolis J. and Guitton H. (eds.), *Public Economics: An analysis of Public Production and Consumption and their Relations to the Private Sectors*. London, Macmillan.

OCDE, 2003. *Social issues in the provision and pricing of water services*. Paris, OECD publishing.

Ofwat, 2015. Affordability and debt 2014-15 – supporting information. https://www.ofwat.gov.uk/wp-content/uploads/2015/12/pap_tec20151201affordabilitysupp.pdf 

Ostrom E., 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.

Prevedello C., Barraqué B., 2017. Les tarifications progressives et sociales de l'eau. In : Astee (dir.), *Des Territoires à l'Europe, construire ensemble les transitions environnementales*. Ouvrage introductif au 96^e congrès de Liège, p. 214-217.

Wagner J.R., 2012. Water and the Commons Imaginary, in CA Forum on Public Anthropology. *Current Anthropology*, 53(5), oct.

130. Après la loi de 1835 sur les corporations municipales, nombre de municipalités anglaises ont repris le contrôle de services qui n'étaient pas toujours bien gérés par les sociétés privées initiales, et elles l'ont fait dans un esprit de bien-être commun, appelant un financement public et une couverture des coûts par des taxes locales. Au moment de la privatisation en 1989, il n'y avait pratiquement pas de compteurs chez les abonnés domestiques.

131. La notion de *Common Wealth* est apparue avec la suppression par Cromwell et ses alliés réformateurs de la monarchie anglaise et de la Chambre des lords, ainsi qu'avec l'établissement d'une liberté de culte religieux, donc d'une reconnaissance des groupes sociaux dans leur diversité. Elle pourrait avoir ainsi signifié une première reconnaissance de la gestion du pays « en bien commun », plus équitable pour la population. Mais la violence de l'époque et les guerres pour garder le contrôle de l'Écosse et de l'Irlande ont finalement réduit plus tard l'emploi du terme au type de relations entre les nations membres de l'Empire britannique.

132. Par une ordonnance annexée à la loi de Finances de 1959.

133. Les compteurs divisionnaires permettent de « diviser » la facture collective en fonction des volumes consommés par chaque ménage, sans que le distributeur d'eau n'envoie une facture séparée à chacun.

134. Voir la présentation du tarif de l'eau de Los Angeles et de ses conséquences en termes de consommation dans le blog du projet de recherches ANR-Eau&3E : <http://eau3e.hypotheses.org> 

135. C'est ce rapport qui a conduit le Conseil de Paris à renoncer à encourager la mise en place de la facturation individuelle prévue par la loi SRU.

136. Voir Dardenne (2005). Ce service privé consistait à pomper l'eau de la Seine pour l'élever au-dessus des habitations à Chaillot et au Gros Caillou ; on distribuait alors par gravité une eau non traitée prise en aval du cœur de Paris, donc de mauvaise qualité... Plus généralement il y avait peu de différence entre services privés et service public en termes de qualité de l'eau, les deux recourant à l'eau de surface et à des sources.

137. À l'époque où les toilettes étaient hors des appartements, sur le palier, une colonne d'eau non potable les desservait. Cette dualité de desserte concerne encore quelques immeubles de l'est parisien, avec le risque de confusion des eaux lors de l'incorporation de ces toilettes d'étage dans un appartement.

138. Par exemple Eau de Paris remunicipalisée a récupéré les 93 000 compteurs gérés jusque-là par les entreprises privées et, pour pouvoir faire des études sur les baisses de consommation d'eau et leurs causes, nous avons dû faire un important travail préalable de toilettage des données, alors que les compteurs sont tous récents et presque tous à télé-relève. Avant la remunicipalisation, à peu près 10 % des relevés devaient être rétablis à la main pour cause d'erreur manifeste ; en 2013 ce taux était encore de 5,5 %.

139. Mais que le lecteur se rassure, nous ne militons pas pour la suppression des compteurs, nous plaçons juste pour ne pas s'aveugler dans l'enthousiasme, comme le font certains responsables de copropriétés pensant résoudre tous les problèmes de rivalités internes par les compteurs individuels.

140. Pour appliquer l'article 93 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU), les deux grands groupes privés ont mis au point un abonnement spécial pour les appartements dans les immeubles collectifs. Sur la base de leur expérience, ils ont établi la part fixe de ces nouveaux abonnés à 50 €, en y incluant une prévision du coût du contentieux. Dans les études que nous avons pu faire sur les premiers cas de passage à la facturation individuelle, on voit bien que très peu de résidents font suffisamment d'économies d'eau pour bénéficier du comptage individuel dans l'absolu ; d'autant qu'il faut toujours payer sa quote-part du compteur collectif qui mesure la consommation d'eau des parties communes (interview en 2006 d'Y. Mogno, responsable des relations clientèle de Veolia eau au moment de l'enquête).

141. Le terme de redistributivité est une généralisation de la redistribution qui intervient quand, en définitive, différents usagers d'un service paient des prix différents pour ce qu'ils ont utilisé : à travers les factures différenciées, il y a redistribution indirecte de revenus.

142. Qui, rappelons-le, servent à répartir la facture collective selon les volumes dans les charges, et non pas à envoyer une facture à chacun. C'est nettement moins onéreux, mais c'est plus de travail pour le gestionnaire de l'immeuble.

143. C'est ce qui nous a été dit par plusieurs responsables de sociétés parisiennes de logement social lors de notre enquête sur les effets redistributifs des tarifs de l'eau (Barraqué *et al.*, 2007). D'ailleurs, ces derniers se montraient en conséquence peu enthousiastes vis-à-vis de l'article 93 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU). Olivier Jacque, responsable à l'époque du service technique de l'eau et de l'assainissement de la Ville de Paris a fait les mêmes constatations. Il a encore récemment évoqué le cas où le gestionnaire de l'immeuble fait payer dans les charges communes et sur la base du différentiel avec le compteur collectif, les charges d'eau non payées par certains locataires.

144. Dans de rares cas, la facture est répartie en fonction du nombre d'occupants de chaque appartement, mais la base de calcul doit être modifiée à chaque déménagement !

145. Exemple concret : dans une barre HLM de Toulon de 51 logements, le compteur collectif correspondait à un abonnement annuel de 600 €, soit 12 €/appartement. Suite à l'individualisation des factures imposée par le tribunal, chaque abonné a dû payer 100 €, comme s'il était en pavillon : c'était la politique des élus d'imposer, dans la partie fixe, une participation par abonné à l'entretien des réseaux... Et si on supprimait la partie fixe associée au compteur (tarification monôme), on devrait en contrepartie augmenter le prix du mètre cube pour couvrir les coûts ; et donc on désavantagerait encore plus les familles nombreuses les plus modestes.

146. Les distributeurs d'eau aiment le comptage collectif car cela réduit drastiquement le risque d'impayés...

147. Une présentation de l'ensemble des tarifs de l'eau en France (services publics, eau industrielle et d'irrigation) est disponible en anglais dans l'ouvrage dirigé par Ariel Dinar (Montginoul *et al.*, 2015).

148. Les premiers qui ont établi un tel indicateur d'accessibilité sociale sont les Anglais Fitch et Price qui proposaient que le prix de l'eau ne dépasse pas le seuil de 3 % des revenus des ménages modestes. L'OCDE acceptait d'aller jusqu'à 4 % (Fitch et Price, 2002).

149. D'après le rapport de Ofwat (2015).

150. Il y a une vaste littérature de type économétrique sur le sujet, mais les résultats sont en général assez décevants en termes d'élasticité par rapport au prix. C'est pourquoi nous travaillons, avec Marielle Montginoul et d'autres, à la mise au point d'une nouvelle génération de modèles incorporant des données nouvelles sur l'habitat, les ménages, etc.

151. Par exemple, le référendum italien de 2011 n'a pas seulement contré le projet de privatisation de l'eau du gouvernement Berlusconi, mais il a également adopté à près de 90 % l'interdiction de toute rémunération du capital investi dans les services d'eau...

Chapitre 10

Les tarifs des services de *saneamento* au Brésil : la dimension sociale

Ana Lucia Britto

Après plus de quinze ans de débats, en juillet 2010, l'Assemblée générale de l'Onu a reconnu :

« Le droit à une eau potable propre et de qualité et à des installations sanitaires est un droit humain, indispensable à la pleine jouissance du droit à la vie. »

Le droit humain à l'eau et à l'assainissement signifie que tous, sans discrimination, doivent avoir accès à domicile à une eau sûre et en quantité suffisante, à la fois techniquement et économiquement ; et que l'assainissement doit offrir à tous des solutions hygiéniques, socialement et culturellement acceptables, respectant l'intimité et la dignité, mais également à des prix abordables.

La réflexion sur les modèles tarifaires est primordiale pour qui veut généraliser un accès continu aux services. Aujourd'hui, pour les habitants à faibles revenus, avoir les réseaux dans le quartier ne signifie pas un accès de qualité aux services. Nombre de Brésiliens qui ne peuvent pas payer le prix des services optent pour des formes d'approvisionnement en eau irrégulières (connexions clandestines, puits artisanaux, par exemple) qui ont des conséquences négatives, tant pour eux-mêmes (usage d'eau contaminée, irrégularité de l'approvisionnement, insécurité environnementale...), que pour le bon fonctionnement des réseaux.

Ce chapitre présente les formes de couverture des coûts des services au Brésil, avec une attention particulière à la tarification sociale, et à sa capacité à rendre effectivement les services de *saneamento*^[152] accessibles

aux populations pauvres et vulnérables. Il actualise un ample recueil de données réalisé dans le cadre du *Panorama do Saneamento básico*, étude conduite entre 2009 et 2010, qui avait servi de base au Plansab de 2013 (voir chapitre 6).

LE FINANCEMENT DES SERVICES DE SANEAMENTO : DE LA GRATUITÉ AU TARIF

Au niveau mondial, le secteur du *saneamento básico* bénéficie fréquemment de subventions publiques. Dans la plupart des pays, c'est l'État qui finance les infrastructures d'approvisionnement en eau et d'assainissement, à partir de divers impôts et transferts. Ces subventions concernent les investissements initiaux mais parfois aussi le fonctionnement, l'entretien et la réparation des infrastructures existantes.

Au Brésil, jusqu'au début des années 1970, les subventions et les dotations publiques constituaient la source principale de financement des investissements et du fonctionnement du *saneamento*. La question des tarifs était reléguée au second plan. En dépit des formulations du Code des eaux (1934) relatives au taux de retour sur investissement, le dispositif institutionnel ne prévoyait pas de tarification. Les coûts étaient alors recouverts à travers une taxe, qui de surcroît diminuait avec l'augmentation de la consommation, ce qui stimulait le gaspillage. La première critique consistante de ce modèle a été formulée au sein de la BNH (Banque nationale d'habitation) qui a diagnostiqué les problèmes suivants : des ressources financières insuffisantes, saupoudrées et engagées à fonds perdus ; une intervention peu coordonnée d'une multiplicité d'instances, subissant des interférences politiques et bureaucratiques ; l'attribution à la sphère municipale, la plus faible de toute la structure politico-administrative, des travaux d'extension et d'exploitation des réseaux ; l'inexistence d'un système tarifaire adéquat et réaliste.

Ce diagnostic, centré sur la question du financement des services, a conduit à la création du Système financier du *saneamento* (SFS) intégré au Système financier d'habitation, grâce auquel les ressources du *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço* (FGTS) ont été transférées au secteur du *saneamento*. L'objectif principal du Système financier du *saneamento* était de viabiliser

l'accès aux services de ce secteur dans toutes les agglomérations urbaines du pays, y compris les zones où se trouvent une majorité de populations à bas revenus. Pour mobiliser et répartir rationnellement les financements, on voulait confier l'exploitation d'un ensemble de réseaux municipaux à une même société, bénéficiant d'un système tarifaire réaliste, supportable pour les usagers, mais permettant d'entretenir et d'étendre des réseaux locaux.

Lancé en 1971, le Planasa (Plan national de *saneamento básico*) fut l'instrument de mise en œuvre du Système financier du *saneamento* (voir chapitre 6). Pour atteindre ses objectifs d'amélioration de la desserte, les *Companias Estaduais* (CESB) devaient fixer des tarifs permettant la rémunération du capital investi, l'amélioration et l'expansion des services et la réduction des coûts de fonctionnement. Les règles de fixation des tarifs ont été établies en 1978, dans un décret-loi fédéral qui a posé le principe du recouvrement des coûts complets (dépenses d'exploitation et amortissement des installations) et celui de rémunérer le capital investi jusqu'à 12 % par an, reprenant ainsi le principe du Code des eaux. Les tarifs devaient permettre aux CESB de rembourser les prêts que la BNH leur accordait, intérêts et fluctuation monétaire compris. On comprend que ces principes ont poussé ces entreprises publiques à chercher la rentabilité avant tout.

Pour viabiliser l'accès aux services des municipalités les plus pauvres, les CESB devaient conduire une triple politique de péréquations : adaptation des subventions fédérales et des taux d'intérêt des prêts de la BNH selon la richesse de la région et des municipalités en charge des services ; fixation d'un tarif unique pour toutes les municipalités desservies par la même CESB, favorisant ainsi celles où les coûts d'exploitation seraient les plus élevés ; et mise en place de tarifs sociaux pour les groupes sociaux les plus modestes.

Les CESB ont progressivement adopté le principe de la tarification par tranches croissantes, faisant l'hypothèse qu'elles auraient un effet redistributif. Mais cela ne s'est pas confirmé. Dans les années 1980, une étude a établi que les services commerciaux des CESB avaient fixé les tranches et leurs tarifs de façon arbitraire (Andrade, 2009 : 490). Ce type de tarification est encore dominant aujourd'hui, au sein des CESB, des services publics municipaux et des entreprises privées.

En général, on doit au moins payer la consommation d'un volume minimum, soit la totalité de la première tranche, qui atteint 10 m³ et parfois 20 m³ par mois (pour une famille), ou d'autres quantités pour les entreprises. Pour Andrade, ce recouvrement d'une quantité minimum peut être considéré comme une sorte d'abonnement payé par l'utilisateur raccordé (Andrade, 2009 : 490). Ce mode de tarification exige la mise en place de compteurs d'eau individuels permettant d'établir la facture au volume, mais en tenant compte de diverses caractéristiques physiques du domicile, comme la taille, le nombre de pièces, la quantité de points de consommation, entre autres. Le recouvrement de l'assainissement se fait, en général, en augmentant la facture d'eau d'un certain pourcentage, très souvent de 100 %. Certains opérateurs différencient la redevance pour la simple collecte et celle de la collecte et du traitement. C'est le cas de la Copasa au Minas Gerais, où le tarif de la collecte des eaux usées sans traitement correspond à environ 43 % du prix de l'eau, tandis qu'avec le traitement il s'élève à 92,5 %.

Au Brésil, le choix de tarifs progressifs individualisés a été fait dans le but d'offrir des tarifs plus faibles aux usagers les plus pauvres et plus élevés aux non-pauvres. En outre, on voulait inciter à réduire les consommations excessives. Il existe cependant beaucoup de controverses quant à la capacité réelle de ce modèle à aider réellement les plus pauvres.

Selon Smets, bien que de manière imparfaite, il s'agit bien d'aider les plus pauvres. Mais il montre que les tarifs par tranches croissantes favorisent les familles peu nombreuses, et peu équipées, ou celles passant beaucoup de temps en dehors de leur domicile, qui ne sont pas forcément pauvres, à l'instar de ceux qui possèdent des résidences secondaires. D'un autre côté, il pénalise les familles nombreuses, qu'elles soient pauvres ou riches (Smets, 2004). Il peut même arriver que les usagers pauvres subventionnent la consommation des riches, à l'inverse de ce qui est souhaité (Andrade, 2009 : 490). Andrade et Lobão ont insisté en montrant que les subventions aux pauvres, *via* la réduction du tarif de la première tranche, bénéficient aussi aux consommateurs non-pauvres. Mais ils ont aussi estimé que la différenciation des tarifs selon les tranches de consommation pouvait également avantager des consommateurs pauvres atypiques : ceux dont la

consommation reste à l'intérieur de la première tranche (Andrade et Lobão, 1996 : 28).

Parmi les formes de solidarité tarifaire entre usagers, Smets pense également possible de diversifier les tarifs par type d'utilisateur (industriel, commercial, public et résidentiel) : les usagers industriels et commerciaux paieraient des tarifs plus élevés, subventionnant en partie les usagers résidentiels (Smets, 2004).

En tout cas Smets et Andrade partagent l'idée selon laquelle, pour appliquer le droit à l'eau en protégeant d'une déconnexion (volontaire ou non) les usagers pauvres incapables d'honorer leur facture, une solution consiste à les faire bénéficier de tarifs sociaux spécifiques ; et d'ailleurs, divers opérateurs de *saneamento* le pratiquent déjà (Andrade, 2009).

L'OCDE (2003) a consacré une bonne synthèse à la dimension sociale des tarifs. Elle distingue deux grandes possibilités : les mesures qui visent à soutenir les revenus des ménages ciblés, et celles qui au contraire cherchent à leur faire bénéficier de tarifs préférentiels (chapitre 9, section « Les tarifications sociales, nouvel enjeu de durabilité »).

TARIFICATIONS SOCIALES : MODÈLES INTERNATIONAUX

Pour pouvoir accorder un tarif dit « social » aux ménages pauvres, les opérateurs doivent pouvoir identifier les usagers selon leur condition sociale, leur niveau de revenus ou toute autre condition utile, comme leur capacité de paiement et leurs caractéristiques de consommation. Encore faut-il qu'ils y soient autorisés. De toute façon cette information coûte cher, ce qui les pousse à adopter d'autres formes d'aide, parfois grossières mais plus faciles à mettre en œuvre.

Lorsqu'il s'agit d'une aide *a priori*, ils doivent tenir compte des priorités des politiques publiques de *saneamento* du pays. Elle peut se baser sur l'âge (tarifs réduits pour les petits retraités en Australie, ou pour les pauvres de plus de 60 ans au Mexique), les conditions de santé (tarifs spécifiques pour les porteurs de certaines maladies en Angleterre et en Australie), la taille de

la famille (tarifs pour les familles nombreuses en Belgique, au Luxembourg, en Grèce, et à Barcelone en Espagne), le revenu (au Portugal, aux États-Unis, en Australie, en Afrique du Sud, en Hongrie), les caractéristiques du domicile, comme la taille, la localisation et la valeur (en Espagne, en Angleterre et en Colombie) (Smets, 2004 et 2008).

Une fois définies les caractéristiques des bénéficiaires, il faut choisir la forme des tarifs sociaux. Elle peut consister en un abattement de certains éléments de la facture, par exemple une réduction de la partie fixe. Mais de nombreux pays n'ont pas ce type de tarif binôme. Dans ce cas, la formule la plus courante est la réduction ou la non-comptabilisation d'une première tranche de consommation.

À part les tarifs sociaux, il existe d'autres mécanismes d'aide comme un rabais sur la facture d'eau, financé par les pouvoirs publics, comme au Chili, dont le cas est présenté dans l'encadré 10.1.

Encadré 10.1 — Le système d'allocations au Chili

Au Chili, le mécanisme d'aide aux usagers à faibles revenus a été établi par la loi d'allocation tarifaire (loi n° 18.778/89), qui a créé un fonds à partir du budget de la nation. Il constitue une réponse aux problèmes issus de la privatisation du *saneamiento básico*. À Santiago, celle-ci s'est en effet traduite par une augmentation de 90 % des tarifs en quatre ans. Ayant décidé qu'aucune famille ne devait payer plus de 5 % de son revenu pour avoir de l'eau, on a créé un système d'allocations national pour aider les usagers à payer l'eau aux divers opérateurs régionaux. Le montant des allocations ne peut pas excéder 15 % du total des ressources transférées par l'État aux municipalités, qui les reversent directement aux opérateurs. Comme il s'agit d'entreprises privées, divers auteurs arguent que, tout en bénéficiant aux pauvres, ce mécanisme revient à rentabiliser celles-ci avec de l'argent public.

Avec ce système passant par les municipalités mais plafonné, seulement la moitié des ménages les plus pauvres reçoit actuellement l'allocation. *A contrario*, des familles à revenus plus élevés arrivent à y avoir accès : par exemple, en bénéficiant 7 % des ménages dont les revenus se situent dans les cinquième et sixième déciles. L'un des problèmes du programme tient à l'importante marge d'erreur dans l'identification de la population cible (Dubreuil, 2006 : 36). Et selon une étude de l'OCDE, environ 77 % de ces allocations touchaient la partie la plus pauvre de la population tandis que les 23 % restants étaient captés par les couches moyennes et aisées (Gomez-Lobo, 2003, cité par Palaniappan *et al.*, 2008).

D'autres auteurs affirment que les erreurs conduisant à exclure des usagers qui auraient dû bénéficier du programme dépassent au moins les 50 %. D'un autre côté, le taux des bénéficiaires des allocations est encore faible : de 5 à 10 % des résidents (Mitlin, 2004 : 19 ; Dubreuil, 2006 : 35).

On ne sera pas surpris d'apprendre de Gomez-Lobo et Contreras que le coût d'administration du système chilien est élevé. Il nécessite la mise en place de compteurs et la conduite d'une analyse de la situation économique de chaque ménage (Gómez-Lobo et Contreras, 2003 ; Mitlin, 2004). Pour l'obtention d'allocations, les usagers à faible revenu sont classés avec un système de points défini par le ministère de la Planification, prenant en compte leurs caractéristiques socio-économiques, la qualité de leur habitation, leur niveau d'éducation, l'emploi, etc. Ce ministère fixe annuellement le nombre d'allocations accordées. Les droits des familles cibles doivent être renouvelés tous les trois ans et peuvent être suspendus en fonction de l'évaluation. Ceux qui ne rentrent pas « dans les points » sont mis en liste d'attente (Vasconcelos, 2009 : 56).

D'après la loi, l'allocation peut couvrir entre 25 et 85 % de la facture d'eau et d'assainissement d'un ménage. Cela veut dire que les familles les plus pauvres, qui reçoivent les allocations les plus élevées, doivent payer un minimum de 15 % de leur facture. L'allocation se base sur un niveau de consommation équivalent à 15 m³ par mois ; au-delà de ce volume, l'utilisateur doit payer le plein tarif. Cela revient à faire un tarif à deux tranches, où la première tranche de consommation est réservée aux bénéficiaires du tarif aidé (Dubreuil, 2006).

Il convient de rappeler qu'il n'existe pas de tarifs sociaux dans tous les pays, auquel cas le paiement de l'eau des plus pauvres relève de l'assistance sociale, sans mécanismes spéciaux d'aide à l'accès aux services — à l'instar de la Norvège, de la Suède, du Danemark et de l'Allemagne.

Il existe enfin des pays où on peut avoir de l'eau gratuitement, soit par le biais des fontaines publiques, soit parce que la première tranche est gratuite.

LES TARIFS DANS LA LOI N° 11.445/2007

L'article 29 de cette loi (Brasil, 2007) établit que les services publics regroupés dans le *saneamento básico* doivent chercher à couvrir leurs coûts, mais de façon différenciée : l'eau potable et l'assainissement doivent être financés par des tarifs ou des redevances pour service rendu, séparément ou ensemble ; inversement, la gestion des eaux pluviales doit être financée par des impôts ; quant à la propreté urbaine et à la gestion des déchets solides, on peut recourir à des taxes ou à des tarifs et autres redevances, en conformité avec le régime de prestation de service.

L'institution de tarifs, de redevances et de taxes pour les services de *saneamento básico* doit suivre les lignes directrices suivantes :

- la priorité donnée aux fonctions essentielles liées à la santé publique ;

- l'amélioration de l'accès des citoyens et des localités à faibles revenus aux services ;
- la mobilisation des ressources nécessaires à la réalisation des investissements correspondant aux objectifs du service ;
- la lutte contre les consommations superflues et le gaspillage des ressources en eau ;
- la récupération des coûts selon un principe d'efficacité de gestion ;
- la rémunération adéquate du capital investi par les prestataires des services ;
- l'encouragement à l'usage de technologies modernes et efficaces, compatibles avec les niveaux de qualité, de continuité et de sécurité exigés ;
- la promotion de l'efficience des prestataires de services.

Selon l'article 30, la structure de rémunération des services publics de *saneamento básico* pourra prendre en compte les facteurs suivants :

- la répartition par tranches ou par quantités croissantes d'utilisation ou de consommation ;
- le niveau d'usage ou de qualité nécessaires ;
- le volume minimum de consommation ou d'utilisation du service, par rapport aux objectifs sociaux comme la préservation de la santé publique, l'adéquation du service aux usagers à faibles revenus et la protection de l'environnement ;
- le coût minimum de services, disponibles en quantité et en qualité adéquates ;
- les cycles périodiques significatifs d'augmentation et de baisse de la demande des services ;
- la capacité de paiement des consommateurs.

En outre, la loi indique que des subventions tarifaires et des aides non tarifaires peuvent être établies pour les usagers et les localités en incapacité de paiement, ou de taille insuffisante pour couvrir le coût intégral des services (article 29, paragraphe 2). L'article 31 concerne les subventions aux usagers et aux localités à faibles revenus, établissant les caractéristiques nécessaires pour en bénéficier ainsi que les origines des ressources, elles peuvent être : versées directement à des usagers spécifiques, ou indirectement si elles sont accordées aux prestataires des services ;

intégrées à la structure tarifaire, ou fiscales *i.e.* subventionnées à partir d'un transfert de ressources budgétaires ; internes à chaque autorité organisatrice ou partagées entre localités, en cas de prestations intercommunales ou régionales.

En définitive, deux éléments fondamentaux de la loi de 2007 concernent les tarifs :

- d'après l'article 29, ils doivent couvrir non seulement les coûts de fonctionnement et d'entretien des services, mais également les investissements nécessaires au développement des réseaux et au remplacement des infrastructures obsolètes (sans oublier la rémunération de l'entreprise prestataire, dans le cas de la délégation des services) ;
- ils doivent être inclusifs, et garantir l'amélioration de l'accès des citoyens et des localités à bas revenus aux services d'une façon équitable. Cependant, la loi n'explicite pas comment exercer cette garantie, ce qui provoque des débats au niveau des décrets d'application.

Elle dit :

« Des allocations tarifaires et non tarifaires pourront être adoptées pour les usagers et les localités qui n'ont pas la capacité de paiement ou une taille suffisante au plan économique pour couvrir le coût intégral des services. » (article 29, paragraphe 2)

Or, le *caput* de l'article 29 établit que les services de *saneamento básico* devront atteindre la durabilité économique-financière, autant que possible, grâce au recouvrement des coûts. En d'autres termes, en étant explicite quant à la santé financière et économique des services, la loi admet que celle-ci devra parfois être atteinte grâce à des subventions au cas par cas.

TARIFICATIONS SOCIALES TYPIQUES POUR LE SANEAMENTO

Même dans un scénario d'universalisation des réseaux de *saneamento*, la question de l'accès à des services de qualité se poserait toujours : la présence d'un réseau dans un quartier ne signifie pas nécessairement un accès de qualité pour les habitants à faibles revenus. Par exemple dans les

zones périurbaines de la région métropolitaine (RM) de Rio de Janeiro, ou dans les favelas, les réseaux installés ne sont plus entretenus correctement, ce qui affecte la qualité générale des infrastructures et des services fournis. L'inachèvement des réseaux et les problèmes de maintenance provoquent des intermittences dans la distribution : certains usagers ne reçoivent l'eau qu'une ou deux fois par semaine. Ils recourent à des alternatives d'approvisionnement (puits, citernes d'eau de pluie) et, face à la mauvaise qualité des services, ne payent pas leurs factures. D'autres habitants, ne pouvant pas payer les services, optent pour des solutions illégales comme des connexions clandestines. Comme ils ne paient pas, ils ne sont pas reconnus par les prestataires de services comme des usagers.

Une solution équitable est de réaliser une péréquation tarifaire pour que les services de *saneamento* soient accessibles à tous. Au Brésil, on le fait généralement en établissant des tarifs sociaux. De fait, à condition d'être bien équilibrés, ces derniers peuvent viabiliser l'accès aux services des usagers les plus pauvres, sans pour autant affecter l'équilibre financier du prestataire de service. Encore faut-il que ce dernier dispose d'une caractérisation sociale et économique des usagers, pour faire payer plus cher à certains et moins à d'autres, mais d'une façon équitable. Or, très peu de prestataires de services disposent de ce type d'information. Il est donc difficile de savoir qui peut bénéficier du tarif social, et quels en sont les effets : chaque prestataire fixe les conditions différemment et les documents exigés pour établir la liste des ayants droit ne sont pas bien connus des usagers. De plus, faute d'informations, de nombreux habitants concernés ne revendiquent pas leurs droits.

Dans la suite de ce texte, nous avons cherché à recenser les types de tarifs sociaux pratiqués par les CESB, les services municipaux et les prestataires privés. Pour les premières, les informations ont été obtenues d'abord sur leurs sites internet. En 2015, le Snis (*Sistema Nacional de Informação em Saneamento*) a recueilli des informations sur l'approvisionnement en eau de 5 088 municipalités, correspondant à une population urbaine de 169 millions d'habitants, soit une représentativité de 91 % du nombre total de municipalités et de 98 % de la population urbaine brésilienne (Brasil, 2017). Pour l'assainissement, le nombre de municipalités descend à 3 799 et

la population urbaine à 159 millions d'habitants, soit 68 % de l'ensemble des municipalités et 92 % de la population urbaine.

Outre le Snis, nous avons choisi de recueillir, de façon illustrative, des informations sur certains types de services municipaux, les SAAE, dans la mesure où ils sont plus anciens et plus consolidés, et qu'ils correspondent à des municipalités de taille moyenne et grande. Les informations ont été obtenues sur les sites des services et/ou par contact téléphonique.

En ce qui concerne les opérateurs privés, les données proviennent de ce même recensement du Snis (2015) qui couvre 84 prestataires locaux et régionaux. On en a retenu trois : Prolagos et Aguas de Jurumaíba, présentes dans l'État de Rio de Janeiro, qui desservent chacune plusieurs municipalités ; et la Saneatins, une entreprise régionale privatisée en 1998, qui dessert 47 municipalités de l'État du Tocantins et étend ses concessions dans l'État voisin du Pará.

LES TARIFICATIONS SOCIALES OFFERTES PAR LES CESB

Il y a encore presque autant de CESB que d'États fédérés, et la plupart ont mis au point plusieurs critères d'éligibilité aux tarifs sociaux : souvent sont pris en compte la taille réduite et la précarité du logement (notamment un nombre limité de points d'eau), sa localisation dans un quartier pauvre, le type de compteur électrique, et un plafond mensuel de consommation d'électricité et surtout d'eau potable (en général 10 m³ par ménage et par mois, et jusqu'à deux fois plus dans certains cas). Ce dernier critère exige la présence d'un compteur pour chaque abonné et un relevé mensuel, ce qui est sans doute très onéreux.

À ces premiers critères s'ajoute, et parfois peut se substituer, un critère de revenus, souvent exprimé par rapport au salaire minimum en vigueur, et appliqué soit par ménage (s'il y a plusieurs revenus) soit par personne, ou les deux dans le cas de la Sanepar. Certaines CESB font aussi bénéficier les chômeurs du tarif social pendant une période déterminée, et/ou subordonnent l'offre du tarif social à l'absence d'éventuels impayés d'eau.

Enfin, la plupart s'appuient sur d'autres recensements, correspondants à divers programmes sociaux : au niveau fédéral souvent les bénéficiaires de la *bolsa familia* (bourse familiale) mise en place sous Lula, et parfois d'autres programmes comme l'aide aux personnes âgées et aux handicapés, l'éradication du travail des enfants, ou encore *Minha casa minha vida* (programme de construction de logement social minimal). Plusieurs CESB tiennent compte également des aides sociales proposées par leur État : le « bonus social » du Para concerne 12 000 logements relativement précaires à Belém, soit 70 000 habitants. Dans la Paraíba, bénéficier du « lait de l'État » (*Leite da Paraíba*) donne aussi accès à un tarif social pour l'eau. Au Minas Gerais, la CESB profite de l'existence d'un registre unique d'accès aux programmes sociaux. Actuellement, dans les villes dont la Copasa est responsable, environ 1 053 000 familles sont enregistrées à ce *Cad Único*[153], c'est-à-dire 27,5 % du total des familles qu'elle dessert. Le rabais varie selon le volume consommé, le plus élevé (60 %) revenant aux consommations de moins de 10 m³ ; plus la consommation est élevée moins la réduction est importante, la limite étant de 15 m³. La Copasa ajoute une redevance d'assainissement variant selon que les eaux usées sont seulement collectées ou collectées et traitées. En général, l'assainissement est ajouté à la facture d'eau mais ne fait pas l'objet d'une aide. Les informations obtenues sur les sites des CESB ou par contact téléphonique sont synthétisées dans le tableau 10.1.

Tableau 10.1. Critères d'attribution des tarifs sociaux dans les CESB.

Nom de la CESB ⁽¹⁾	Volume maximal eau/mois	Nombre maximal Robinets / autres caractéristiques	Consommation maximale électricité/mois, type de raccordement	Surface maximale logement (m ²)	Ty log
Caer-RO	10 m ³	3	80 kWh	70	R1 ^(c)
Cosanpa-PA	10 m ³				
Agespisa-PI	10 m ³			50	
Cagece-CE	10 m ³				
Caern-RN	10 m ³	1, pas de citerne		50	

Cagepa-PB	10 m ³		80 kWh	50 (trop restrictif)	
Compesa-PE	10 m ³		80 kWh		
Casal-AL	10 m ³			60	
Deso-SE	10m ³			Visite préalable	
Embasa-BA		8, sans réservoir	Mono ou diphasique	60	
Sanesul-MS	20 m ³		100 kWh	50	
Sanego-GO	20 m ³	Pas de puits		60	
Caesb-DF	10 à 25 m ³				Classe B ⁽⁵⁾
Copasa-MG	6 à 15 m ³			44	Exc. rési
Cesan-ES	15 à 20 m ³				
Sabesp-SP	10 à 50 m ³		170 kWh	60	Ou des
Cedae-RJ	200 l/p/j ⁽⁷⁾			50 (zone d'intérêt social)	Gra ens
Sanepar-PR	10 m ³			70	
Casan-SC		Pas de voiture		70	Log indi
Corsan-RS	10 m ³			60	

(1) Les CESB des États d'Acre, d'Amazonas, de Rondônia, d'Amapá n'ont pas de critères de tarification sociale ; celle du Tocantins n'en a que pour l'électricité ; celle du Mato Grosso n'existe plus ; la CESB du Maranhão réduit le prix de chaque tranche, mais son site web ne fournit pas les critères d'éligibilité.

(2) Type R1 : les logements en bois ou en parpaings mais inachevés, en périphérie, sont éligibles au « bonus social ».

(3) Cette « économie » est l'unité de revenu inscrite par les prestataires des services dans leur cadastre.

(4) Pour ceux qui ne sont pas inscrits à un programme d'aide sociale.

(5) Classe A : rustique ; classe B : populaire.

(6) Programme fédéral *Minha casa minha vida*.

(7) Lorsque le comptage est collectif d'immeuble.

TARIFS SOCIAUX DES SERVICES PUBLICS MUNICIPAUX

Les services gérés directement par les municipalités sont plus difficiles à recenser : l'enquête Snis de 2015 en a recensé 1 324, et le « Panorama du *Saneamento Básico* au Brésil » (Britto *et al.*, 2011) en compte environ 1 540. Pour des raisons historiques, ils sont plus nombreux dans la région Sud-est : leur association, l'Assemae, estime que 64 % s'y concentrent, avec une prédominance dans les États de São Paulo et de Minas Gerais.

Dans la région Nord, 64 services publics municipaux ont répondu à l'enquête Snis de 2015, dont 70 % sont en gestion directe. Mais la plupart d'entre eux n'ont pas de compteurs, et le paiement des services se fait sur estimation de la consommation. Seules deux municipalités du Rondônia (Alta Floresta et Cacaoal) ont déclaré avoir officialisé un tarif social, qui bénéficie aux familles jouissant de la *bolsa família*.

Dans la région Nordeste, 260 services publics municipaux ont fourni des informations au Snis 2015, et certains ont fait état de tarifs sociaux présentés dans le tableau 10.2 (information probablement incomplète).

Tableau 10.2. Services municipaux de la région Nordeste disposant d'un tarif social (source : élaboration personnelle à partir des données du Snis 2015).

État	Municipalités	Tarif social/bénéficiaires
Maranhão	Timon	Faible revenu, caractéristiques du domicile, bénéfice d'un des programmes sociaux, justificatif de revenus, connexion électrique monophasique
Ceará	Igatu	Caractéristiques du domicile, inscription à la <i>bolsa família</i> ou à un programme social, justificatif de revenus
	Morada Nova	Domiciliation dans une zone à faibles revenus
	Sobral	Inscription à la <i>bolsa família</i> ou à un des programmes sociaux
Rio Grande	S. Gonçalo do Amarante	Inscription à la <i>bolsa família</i>

do Norte	Serra Negra do Norte	Inscription exclusive à un programme social
Paraíba	Alagoinha	Être inscrit à un programme social
Alagoas	Teotônio Vilela	Caractéristiques du domicile, inscription exclusive à un programme social
Sergipe	Capela	Inscription à la <i>bolsa familia</i>
	Estância	Inscription à la <i>bolsa familia</i> ou à un programme social
Bahia	Alagoinhas	Caractéristiques du domicile (matériau de construction, nombre de pièces ou de m ² , etc.)
	Correntina	Faibles revenus et localisation du domicile
	Ipororó	Faibles revenus justifiés, caractéristiques du domicile, inscription exclusive à un programme social ou à la <i>bolsa familia</i> , raccordement électrique monophasique
	Jaborandi	Faibles revenus justifiés, inscription exclusive à un programme social ou à la <i>bolsa familia</i>

Dans la région Sudeste les services municipaux sont assez consolidés : de nombreuses municipalités n'ont jamais adhéré au Planasa et ont gardé leur service autonome d'eau et d'assainissement (SAAE). Le Snis de 2015 en a recensé 610 ; tous ne disposent pas de tarifs sociaux mais, compte tenu de leur nombre, nous en présentons quelques-uns pour illustrer leur diversité.

Le tableau 10.3 synthétise les tarifications sociales des cas recensés dans l'étude.

Tableau 10.3. Critères pour les tarifs sociaux dans quelques services municipaux de la région Sudeste.

Service	Volume maximal eau/mois	Nombre maximal Robinets / autres caractéristiques	Consommation maximale électricité/mois, type de raccordement	Surface maximale logement (m ²)	Ty log
Uberlândia-MG	20 m ³	Raccordement régularisé			Un
Uberaba-MG	10 m ³				
Itabirito-MG	20 m ³			50	
Viçosa-MG	20 m ³			50	
Ituiutaba-	10 m ³			50	

MG	10 m ³			50	
Santo André-SP tarif 1		Raccordé			Hal soc
Santo André-SP tarif 2		Camion citerne			Occ illé
Campinas- SP	20 m ³			60	
Capivari- SP (membre du <i>consórcio</i> PCJ)	20 m ³			Visite préalable services sociaux	
Volta Redonda- RJ	10 m ³		100 kWh		
Barra Mansa-RJ	20 m ³		60 kWh		Log ind
Iporã-PR	15 m ³ (Retrai-tés 10 m ³)	1 robinet		50 (Retraités 75)	
Porto Alegre-RS	10 m ³			40	Log coll
Novo Hamburgo- RS	20 m ³			60	
Joinville- SC	10 m ³	15 m ³ familles nombreuses			

(1) Zones spéciales d'intérêt social.

(2) Les handicapés qui sont bénéficiaires des prestations continues de l'Institut national de la santé.

Les critères d'attribution des tarifs sociaux sont assez similaires à ceux des CESB, donc assez divers, même s'ils sont souvent moins nombreux. On peut mentionner certaines clauses particulières : à Santo André, les chefs de famille se retrouvant au chômage et n'ayant pas d'autre source de revenus (formelle ou informelle) ont droit à la suspension du paiement des factures émises. Pour l'obtenir ils doivent en faire la demande, par formulaire, auprès du Semasa, avec les documents attestant de leur situation. Le dégrèvement dure tant que la situation de chômage est prouvée, pendant un

maximum de six mois consécutifs, et il peut être renouvelé par décision du *Conselho Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André* (Comugesam). Le Semasa plafonne le dégrèvement à 4 m³ par mois et par personne habitant la même unité de consommation, mais il peut aussi suspendre l'aide en cas d'abus notoire dans l'utilisation du dispositif. À la fin de la période, les factures dégrévées ne sont pas annulées, mais ajoutées mensuellement à celles en cours, sans intérêts ni amendes, jusqu'à l'acquittement complet de la dette accumulée.

Dans les 32 communes du *consórcio* Piracicaba-Capivari-Jundiaí, le tarif social est municipal, mais doit être approuvé par l'Ares PCJ, l'instance de régulation créée au niveau du syndicat intercommunal. C'est le cas du tarif de la commune de Capivari figurant au tableau 10.3. Le Sema de Piracicaba a pu instaurer un tarif social temporaire et réévalué mensuellement pour certains noyaux résidentiels déclarés d'intérêt social par la mairie :

- dans les six premiers mois après l'octroi du tarif social, est facturée seulement une consommation minimum de 10 m³ quelle que soit la consommation réelle enregistrée ;
- les six mois suivants, la consommation est facturée selon les valeurs relevées sur le compteur, mais avec une réduction de 50 % ;
- après ces douze mois, le tarif résidentiel est appliqué sans aucune réduction.

À Araraquara, il n'existe pas de tarif spécifique pour les usagers pauvres, mais un fond social permet de fournir aux consommateurs en situation avérée de risque économique les moyens d'honorer les dettes accumulées. La structure tarifaire par tranches croissantes est considérée comme un tarif social : en prenant comme référence une famille de quatre personnes, une première tranche de 10 m³ est considérée comme le volume minimum essentiel au maintien des conditions d'hygiène et d'alimentation de cette famille. La seconde tranche va jusqu'à 20 m³ : directement liée à la qualité de vie et au bien-être de la famille, elle correspond à la propreté du logement, aux machines à laver, à l'hygiène personnelle. Les tranches suivantes sont associées à une consommation optionnelle : utilisation de baignoires et de piscines, arrosage de jardins, lavages de véhicules, etc. Pour ces tranches, un tarif progressif est appliqué. Selon le DAEE

(*Departamento de água e esgoto em Araraquara*), cette mesure vise à décourager les gaspillages des consommateurs excessifs. Dans ce cas, il n'y a pas de catégorisation de l'utilisateur pauvre. Tous ceux qui se situent dans la première tranche de consommation ont droit à un tarif moins élevé. La réduction est de 61 % en dessous de 10 m³ puis de 30 % jusqu'à 20 m³.

À Joinville (Santa Catarina), le secrétariat à l'assistance sociale de la municipalité peut aussi proposer d'accorder le tarif social à des usagers qui ne répondent pas aux critères affichés dans le tableau 10.3, mais qui en ont manifestement besoin.

TARIFS DES SERVICES GÉRÉS PAR LES ENTREPRISES PRIVÉES

La question des tarifs sociaux est fréquemment discutée à l'Abcon, Association brésilienne des concessionnaires privés de services publics de *saneamento*. Pour eux, il est souhaitable que tout le monde paye pour avoir accès aux services d'eau et d'assainissement ; la contrepartie du droit d'accès est donc le paiement, le service étant conçu comme commercial. Sans surprise, ils estiment que l'aide sociale est l'affaire du gouvernement, comme dans le cas de la *bolsa família*. Selon eux ce serait donc aux pouvoirs publics de couvrir les factures des pauvres, comme au Chili (encadré 10.1). Toutefois, l'établissement d'un prix compatible avec les moyens de ces personnes à bas revenus, leur permettant « d'agir comme des citoyens de plein droit, payant pour les services qu'il reçoivent », a été envisagé dans un amendement proposé par l'Abcon pendant la consultation publique du Plansab.

Le Snis 2015 a recueilli des informations sur 96 municipalités en délégation au secteur privé, dont 59 chargées de l'eau et de l'assainissement, trois seulement de l'assainissement, et 34 seulement de l'eau potable. Sur les 96 municipalités, 41 ont déclaré avoir un tarif social, soit à la suite d'un arrêté municipal, soit directement dans le contrat de concession. La même entreprise privée peut donc pratiquer des tarifs sociaux différents selon les municipalités.

À Andradina et à Castilho, dans l'État de São Paulo, l'entreprise Águas de Andradina, constituée à partir d'un groupement de la Sabesp avec une entreprise privée, applique le même tarif social aux usagers inscrits au *Cad Único* et à la *bolsa familia* et qui consomment moins de 20 m³ par mois.

Le Groupe Águas do Brasil, qui opère principalement dans l'État de Rio de Janeiro, propose différents critères pour l'accès au tarif social dans diverses municipalités. À Niteroi, par exemple, le tarif social s'applique aux favelas ; à Nova Friburgo, suite à un arrêté municipal, il bénéficie aux titulaires de la *bolsa familia*, mais sans variation selon la tranche de consommation.

L'entreprise Setae, qui dessert trois municipalités du Mato Grosso, accorde une tarification sociale en fonction des conditions de logement des demandeurs dont la consommation n'excède pas 10 m³ par mois.

Au Paraná, la société concessionnaire Águas de Paranaguá offre un tarif social aux usagers qui n'ont qu'un logement de moins de 50 m², qui gagnent au plus deux salaires minimum, et qui n'ont pas de dettes d'eau.

À Santa Catarina, l'entreprise Águas de Itapema accorde un tarif social aux usagers de cette commune qui gagnent moins de 1,5 salaire minimum et qui n'ont pas de véhicule particulier.

CONSIDÉRATIONS FINALES

On voit donc que les tarifs sociaux brésiliens sont établis en combinant un ensemble de critères, parmi lesquels on peut citer : le revenu, la taille du logement et son emplacement (logements précaires ou favelas, ensembles sociaux), l'inscription unifiée aux programmes sociaux (ou au moins à la *bolsa familia*), l'attestation de revenu, la connexion électrique monophasique. Le rabais se limite souvent à une première tranche de consommation d'eau et/ou d'électricité. On a même des volumes gratuits dans le cas d'Uberlândia. En fait ces systèmes sont souvent compliqués, technocratiques et coûteux à mettre en place. Ce qui explique qu'ils « ratent la cible » assez souvent. Non seulement les critères d'éligibilité sont plus nombreux et diversifiés qu'en France, mais ils s'appuient sur le principe

que chaque logement a un compteur qui fonctionne, permettant de réduire ou d'annuler la facture sur un premier volume. Or tout le monde n'est pas raccordé, et certains le sont de façon clandestine comme dans les favelas...

Dans le cas des CESB, les tarifs sont fixés en accord avec les agences régulatrices et sans la participation des municipalités. Dans le cas des services municipaux, ils sont définis par les SAAE, en liaison avec les gouvernements municipaux, et très souvent par arrêté municipal. Comme il y a participation des élus, et même parfois des *conselhos* de politiques publiques, la tarification a potentiellement plus de chances de mieux répondre aux nécessités de la localité, la proximité facilitant au moins l'identification des bénéficiaires.

Dans le cas des concessions aux entreprises privées, le tarif social dépend du contrat quand il n'y a pas de loi municipale. Comme toute concession doit être précédée d'une audition publique, il revient donc au gouvernement municipal et aux représentants des usagers dans les éventuels *conselhos* de s'assurer de la protection de la population à bas revenus dans le contrat.

Reste à savoir qui peut profiter du tarif social : comment les prestataires définissent le profil des bénéficiaires et comment ces derniers peuvent revendiquer ce droit. Comme en France, on constate un manque d'analyses sociologiques sur l'aspect effectivement redistributif des tarifs. Plus les systèmes tarifaires sont compliqués, plus il est difficile de savoir qui paie quoi sur le terrain et quelles difficultés rencontrent les ayants droit pour avoir un accès garanti aux services : on leur demande de fournir plusieurs documents qui ne sont pas toujours faciles à obtenir, et de les mettre à jour régulièrement ; le manque d'information conduit de nombreux habitants à faibles revenus à renoncer à leurs droits. L'Institut de protection du consommateur (Idec) formule en outre d'autres critiques aux modèles actuels : la première est que le soutien est limité dans le temps. Si, d'un côté, il est acceptable de réévaluer périodiquement la situation économique des ménages pour vérifier s'ils ont toujours besoin d'une aide sociale, d'un autre côté, il ne devrait pas y avoir de limite temporelle maximale au tarif social pour une famille qui reste pauvre. En effet, la pauvreté est un problème structurel au Brésil et, par conséquent, des mesures de long terme sont nécessaires (Idec, 2007 : 15).

Selon l'Idec, l'insolvabilité des usagers est traitée de façon inadéquate : faire du paiement de la dette un préalable sans possibilité d'annulation ou d'étalement revient à fermer l'accès au programme social à ceux qui en ont le plus besoin. De fait, la situation d'insolvabilité provient généralement des difficultés financières qui ouvrent elles-mêmes le droit à un tarif social (Idec, 2007 : 15).

De plus, les tarifs sociaux sont plus ou moins généreux, ce qui crée une diversité de situations quant à leur capacité d'inclusion. Rappelons que, en dépit des avancées significatives de programmes sociaux tels que la *bolsa familia*, de nombreux pauvres en sont encore exclus, vivant dans des situations d'extrême vulnérabilité et incapables de payer les services de *saneamento*, quel que soit leur prix. La grande question est de savoir s'il faut les aider seulement pour l'eau ou plus globalement, et si possible avec des programmes d'aide sociale plus inclusifs que la *bolsa familia*.

Car, si la population cible de ce programme vit dans la pauvreté ou l'extrême pauvreté, il s'agit d'un programme social dynamique : chaque mois, il y a des familles qui y entrent et d'autres qui en sortent. Or, la perte de la *bolsa* ne vient pas toujours de l'amélioration du revenu, mais souvent de la non mise à jour des informations exigées, ou du non-respect de la contrepartie de s'engager dans les domaines de l'éducation (assiduité des enfants à l'école) et de la santé. Pourtant le but des conditionnalités est de faire accéder les familles les plus pauvres aux droits sociaux.

Actuellement une famille est considérée comme extrêmement pauvre si son revenu mensuel est inférieur à 85 R\$ (moins de 22 €) par personne, et comme pauvre s'il est entre 85 et 170 R\$. Les familles pauvres peuvent bénéficier du programme, à condition qu'elles comprennent des femmes enceintes et des enfants ou des adolescents de moins de 17 ans. Avant de demander de participer au programme, la famille doit être inscrite au *Cad Único*, registre unique des programmes sociaux du gouvernement fédéral, et ses données doivent être mises à jour tous les deux ans. Cette inscription est une condition préalable, mais n'implique pas l'entrée immédiate dans le programme ou la réception de la prestation. Chaque mois, le ministère du Développement social sélectionne les familles qui bénéficieront des prestations.

Le *Cad Único* est l'instrument d'identification et de caractérisation des familles à bas revenus, permettant au gouvernement de mieux connaître leur réalité socio-économique. Il regroupe notamment des informations comme les caractéristiques du logement, l'identification de chaque personne, sa scolarité, sa situation en termes de travail et de revenus. À partir de 2003, ce « registre unifié » est progressivement devenu l'outil principal pour l'inscription des familles pauvres dans divers programmes fédéraux : la *bolsa familia*, le tarif social de l'électricité, le programme *Minha Casa Minha Vida* (logement social), ou la *bolsa verde* (bourse verte), entre autres. Ce registre peut également être utilisé pour leur faire bénéficier de programmes offerts par les gouvernements des États fédérés et municipaux. Pour ces raisons, il fonctionne comme un portail d'accès à diverses politiques sociales pour les familles.

La mise à jour du *Cad Único* est une responsabilité partagée entre le gouvernement fédéral, les États fédérés et le district fédéral, et les municipalités. Au niveau fédéral, le ministère du Développement social en est responsable, et sa gestion est à la charge de la *Caixa Econômica Federal* (Caisse économique fédérale), sur la base du décret n° 6.135 du 26 juin 2007. Cependant, il fait l'objet de critiques, dont la principale renvoie à la complexité croissante des relations institutionnelles et administratives entre les différents niveaux de gouvernement. En effet, la gestion d'un registre unifié nécessite une grande capacité de coordination entre les divers acteurs institutionnels impliqués, ce qui suppose un certain degré d'autonomie et d'assouplissement des hiérarchies (Direito *et al.*, 2016).

Pour en revenir à l'eau urbaine, dans son article 40, la loi n° 11.445/2007 réglemente la continuité/l'interruption de la prestation des services, mais la question du volume minimum à offrir aux familles en situation de précarité n'a pas été traitée avec la profondeur nécessaire. Le troisième alinéa de l'article indique que, en cas d'insolvabilité, l'interruption ou la restriction de la fourniture d'eau à des établissements de santé, des institutions d'éducation et d'hospitalisation collectives, ainsi qu'aux usagers domestiques à faible revenu bénéficiaires du tarif social, doivent respecter des délais et « tenir compte des conditions minimales de préservation de la santé des personnes concernées ». Ni les conditions minimales ni la garantie de fourniture d'un certain volume d'eau aux bénéficiaires du tarif social ne

sont précisées. *A contrario*, face à l'insuffisance de la loi, les mouvements sociaux, à l'instar du Forum national de réforme urbaine et du Front national d'assainissement environnemental, défendent l'idée que l'accès à l'eau est un droit humain fondamental.

En conclusion, il semble évident que les politiques de tarification sociale en vigueur au Brésil sont encore insuffisantes, tant en termes d'universalisation de l'accès aux services de *saneamento ambiental*, qu'en termes d'équité et de justice sociale. L'instauration d'un système tarifaire qui n'exclut pas les faibles revenus passe par la fixation de mécanismes de contrôle de la logique commerciale. Il faut aussi promouvoir l'obligation, pour le prestataire, de répondre aux demandes de raccordement et de s'occuper, de façon individualisée, des usagers pauvres et vulnérables ; promouvoir aussi l'interdiction de couper l'eau aux immeubles occupés par des usagers à faibles revenus...

L'institution de tarifs sociaux, l'accès à un volume minimum d'eau gratuite, les abandons de créances sur demandes justifiées, sont autant de mécanismes utilisables dans différents contextes, pour desservir les usagers pauvres et promouvoir l'équité. Le choix du mécanisme le plus adéquat doit faire l'objet d'un vaste débat, à partir de l'affirmation du droit au *saneamento ambiental* comme l'un des aspects fondamentaux du droit à la ville, comme cela a été écrit dans le statut de la ville (*Estatuto da Cidade*).

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Andrade T.A., 2009. Tarifação em serviços de saneamento: reflexões técnicas ensejadas pela Lei 11.445/2007. In : Cordeiro B.S., *Prestação dos serviços públicos de saneamento básico*. Brasília, Ministério das Cidades, p. 489-496.

Andrade T.A., Lobão W.J., 1996. *Tarifação social no consumo residencial de água*. Rio de Janeiro, Ipea, Texto para Discussão 438, 62 p.

Brasil, 2007. *Lei nº 11445 de 5 de janeiro de 2007*. http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2011.445-2007?OpenDocument 

Brasil, 2017. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2015*. Brasília, SNSA/MCIDADES, 212 p.

Britto A.L. et al., 2011. *Panorama do Saneamento Básico no Brasil: Avaliação Político-Institucional do Setor De Saneamento Básico*. Volume IV. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Ed. MinCidades.

Direito D.C., Koga N.M., Licio E.C., Chaves J.C., 2016. *Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais*. ICP International Pococy Centrer for Inclusive Growth, Working paper 145, julho. http://www.ipc-undp.org/pub/port/WP145PT_Cadastro_Unico_como_instrumento_de_articulacao.pdf 

Dubreuil C., 2006. *The right to water: from concept to implementation*. Marseille, World Water Council.

Gómez-Lobo A., Contreras D., 2003. Water Subsidy Policies: A Comparison of the Chilean and Colombian Schemes. *World Bank Economic Review*, 17(3), p. 391-407.

Idec (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor), 2007. *A água e o consumidor: um primeiro olhar sobre as práticas tarifárias do setor de saneamento no Brasil*. Relatório de pesquisa, [s.l.], Idec, 26 p.

Mitlin D., 2004. *Beyond second best: the whys, hows and herefores of water subsidies*. Manchester, Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, paper 93.

OCDE, 2003. *Social issues in the provision and pricing water services*. OECD Publishing.

Palaniappan M.C.H., Gleick P.H., Wolff G., 2008. Développement futur de l'infrastructure de l'eau et des services connexes : évolutions et enjeux. In : OCDE. *Les infrastructures à l'horizon 2030*. v. 2: électricité, eau et transports : quelles politiques ? Paris, OCDE.

Smets H., 2008. *De l'eau potable à un prix abordable : la pratique des États*. Paris, Académie de l'eau, 286 p.

Smets H., 2004. *La solidarité pour l'eau potable : aspects économiques*. Paris, L'Harmattan, 290 p.

Vasconcelos R.F.A., 2009. *O enigma de Hidra: o setor de saneamento entre o estatal e o privado*. Tese, Doutorado em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, 382 p.

152. Traduction détaillée à la [note 42](#) .

153. Le registre unique des programmes sociaux (*Cad Único*) est un instrument de recueil d'informations visant à identifier toutes les familles à faible revenu du pays, et à enregistrer celles dont le revenu mensuel est inférieur ou égal à un demi-salaire minimum. Les familles dépassant ce seuil peuvent être incluses dans le *Cad Único*, si elles bénéficient de l'un des programmes sociaux mis en œuvre par l'État fédéral, les États fédérés ou les municipalités.

Chapitre 11

Agences de l'eau en France : succès et crise de la gestion en bien commun

Bernard Barraqué, Patrick Laigneau

En France, les agences de l'eau semblent de plus en plus en crise : l'État comprime les personnels, plafonne leur budget, en reprend une partie pour financer des institutions non liées à l'eau, alors que l'essentiel des recettes provient des factures d'eau payées par les usagers domestiques. Dans une Constitution qui en général ne l'admet pas, il faudrait introduire un minimum de principe de subsidiarité pour revenir davantage à une gestion en bien commun : selon leurs principes fondateurs, ces agences ne sont ni des établissements publics de l'État prélevant des impôts, ni des facilitateurs des « marchés de l'eau » (que l'on peine à faire fonctionner même aux États-Unis, en raison des coûts de transaction). Ce sont des établissements publics au service de leurs usagers réunis ès qualités pour protéger l'environnement de la façon la plus efficace possible en se mettant d'accord, à l'instar de leur modèle de départ dans la Ruhr. Mais la culture politique du Parlement français et de la haute fonction publique n'y semble pas prête.

Une interview d'Ivan Chéret, considéré comme le père fondateur des agences^[154], la mobilisation de données sur la gestion territoriale de l'eau en Europe et aux États-Unis^[155], et la thèse de Patrick Laigneau sur une histoire des agences françaises vues du Brésil (Laigneau, 2014) permettent ensemble de mieux analyser l'imbroglio dans lequel celles-ci se sont développées, et d'en proposer une évolution ambitieuse en profitant de la reconnaissance récente de la gestion « en bien commun » en France.

Dans cet article, nous présentons d'abord le modèle initial des agences de l'eau de la Ruhr, découvert par Chéret, et qui était bien différent du principe

pollueur-payeur tel que défini par l'économie néoclassique. Après avoir confronté ces deux modèles dans les trois dimensions que sont l'économie institutionnelle, le droit fiscal et la forme de la démocratie, nous montrons que les forces politiques et la haute administration ont *nolens volens* maintenu les agences de l'eau françaises entre les deux, en en faisant parfois de commodes boucs émissaires des limitations de notre politique de l'eau. Aujourd'hui, ces agences sont essentiellement financées par le biais des factures d'eau des usagers domestiques, mais l'État ponctionne leur budget au nom de l'austérité et oriente leur action vers de nouveaux domaines (comme la lutte contre les inondations, la préservation de la biodiversité, et même la chasse et les parcs nationaux), qui n'ont pas de lien direct avec les services publics de l'eau. Pour sortir de la crise, il faudrait traduire l'approche des biens communs qu'ont développée Elinor Ostrom et d'autres économistes institutionnalistes dans les trois dimensions précitées, ce qui ne peut être fait sans modifier au préalable la Constitution.

LA RUHR, IL Y A CENT ANS

À la fin du XIX^e siècle, l'explosion industrielle consécutive à l'expansion de l'Allemagne a fait de la Ruhr une grande zone industrielle connaissant de graves problèmes de pollution, notamment du fait de la subsidence des sols suite à l'activité minière : les eaux polluées ne s'évacuaient plus. Les industriels du charbon et de l'acier se sont associés avec les villes, ainsi qu'avec d'autres industriels dépendant de la force motrice des rivières, pour stocker l'eau propre à mobiliser et évacuer les eaux usées. Ils ont obtenu du gouvernement impérial la transformation d'associations à adhésion volontaire en institutions à adhésion obligatoire, les contributions volontaires devenant des redevances permettant de financer les investissements collectifs, tous réalisés par les fameuses *Genossenschaften*, qui sont des syndicats coopératifs de bassin. Certaines d'entre elles ont construit et géré les stations d'épuration et les principaux collecteurs d'égout, d'autres ont aménagé des barrages-réservoirs pour réguler les quantités d'eau propre nécessaires, et d'autres encore ont fait les deux. Au nombre de onze aujourd'hui, elles offrent une illustration pratique de ce que représente le principe de subsidiarité en Allemagne : nécessaires dans la *Ruhrgebiet*, elles n'existent que dans cette région ; partout ailleurs dans le pays, la gestion de l'eau est restée municipale ou étatique. Les

Genossenschaften sont dirigées par des comités d'usagers représentés à égalité, donc selon un principe de démocratie participative : les élus des villes et les représentants des arrondissements ruraux y côtoient des industriels relevant de diverses branches ; aujourd'hui, y siègent également des représentants d'ONG environnementales, de consommateurs, etc. On a donc affaire à une gestion en bien commun à une échelle régionale, à la différence des institutions plus locales et plus directes étudiées par Elinor Ostrom : les usagers domestiques n'y sont pas représentés directement. Et c'est ce modèle qu'Ivan Chéret (initiateur de la loi sur l'eau de 1964) a proposé d'importer en France. Accompagné d'un groupe de sénateurs, c'est à Essen, siège des premières *Genossenschaften*, qu'il a compris l'intérêt d'investir de façon mutualisée dans des ouvrages de régulation des volumes d'eau et de dépollution des eaux usées. Mais les élus et le gouvernement ont voulu couvrir la France d'instances de bassin, ce qui a provoqué des résistances nombreuses dans le contexte de confrontation entre centre et périphérie à l'époque du Général de Gaulle. L'enjeu s'est cristallisé sur le système de redevances au cœur du nouveau mécanisme de financement de la politique de l'eau, et c'est sur cette dimension méconnue d'une controverse vieille de 50 ans que nous proposons l'analyse ci-dessous.

LA CONCEPTION NÉOCLASSIQUE DU PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR

Le principe pollueur-payeur (PPP) a été popularisé dans les années 1970 par l'OCDE, c'est-à-dire après le démarrage des agences de l'eau et surtout très longtemps après celui des syndicats coopératifs allemands. Entre-temps, une idée différente avait vu le jour, celle de l'internalisation des externalités, inscrite dans le modèle économique du « principal-agent » : pour résumer, l'État fait payer à l'agent une taxe qui représente le coût social de l'externalité et dont le montant doit s'élever jusqu'à inciter l'agent à réduire ses rejets polluants à un niveau acceptable pour la société. Dans cette conception, l'argent n'est pas rendu aux pollueurs ayant fait un effort : c'est la taxe qui est incitative. D'ailleurs, les économistes de l'environnement considèrent souvent que, si les taxes étaient affectées à un fonds de dépollution, les subventions issues de ce fonds aboutiraient logiquement à surinvestir dans des réductions de pollution en sortie d'usine, au lieu de pousser les pollueurs à réduire leur production ou à changer de

procédé. Ils n'envisagent guère que les taxes soient dirigées vers une institution subsidiaire chargée de faire des investissements publics à la place des pollueurs, comme c'est le cas dans la Ruhr^[156].

À l'inverse, d'autres ont reproché à cette conception du principe pollueur-payeur une asymétrie d'information qui est favorable à l'agent, celui-ci connaissant bien mieux son procédé et les coûts de dépollution que le principal (l'autorité). Imposer une redevance au bon niveau n'est pas chose facile.

L'application du principe pollueur-payeur dans le modèle principal-agent a généralement été associée à l'économiste Alfred Pigou. D'autres économistes ont invoqué la réponse « coaséenne » (de Ronald Coase) à Pigou :

« Les pollueurs ou les utilisateurs d'une même ressource n'ont pas besoin d'une intervention de l'État s'ils sont capables de s'asseoir autour d'une table et de comparer la valeur marginale de la ressource dans l'activité de chacun, puis, quelle que soit la règle initiale de répartition de cette ressource entre eux, de transférer des droits jusqu'à aboutir à un équilibre des valeurs marginales ».

Cela conduit logiquement à organiser des marchés de droits sur les ressources d'environnement. Cependant, établir la connaissance nécessaire à l'échange, cela a un coût, que l'on appelle « coût de transaction ». Coase a reconnu que, si les acteurs sont nombreux, le calcul devient très difficile à faire. Mais, de toute façon, le fait de réunir les pollueurs entre eux constitue un pas essentiel vers la construction d'une confiance collective qui réduit, de fait, ce coût de transaction. D'où l'intérêt d'institutions comme les comités de bassin, et de redevances que tous paient, mais qui peuvent être soit utilisées par l'institution de façon mutualisée, soit rendues en priorité à ceux dont les investissements présentent le meilleur rapport coût/avantage.

DEUX MODÈLES DE GESTION ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE POUR DES AGENCES DE L'EAU

Au cadre présenté jusqu'ici, il faut ajouter une dimension importante, celle du droit fiscal. Beaucoup de pays distinguent en effet les redevances payées à un établissement public, en contrepartie d'un service rendu, des taxes payées à un État, qui les utilise arbitrairement dans son budget général^[157].

En France, cette distinction est d'autant plus importante que les impôts font l'objet d'un contrôle annuel du Parlement en vertu de l'article 34 de la Constitution (« l'argent public est prélevé et dépensé sous le contrôle des élus de la Nation »). Une redevance pour service rendu est, quant à elle, seulement soumise à un contrôle des ministères de tutelle concernés et elle peut être administrée par des institutions comprenant des représentants non élus. La distinction, en matière de parafiscalité, entre redevances et impositions de toute nature a été clairement établie par le Premier ministre Michel Debré au début de la V^e République, dans le cadre d'une ordonnance annexée à la loi de finances de 1959. Mais, dès la loi de 1964 sur les agences de l'eau, la question de leur nature se posait.

On peut synthétiser cette analyse par une triple opposition entre deux conceptions idéal-typiques (étatique-libérale à gauche et communautaire-subsidaire à droite) des agences de l'eau et de leurs redevances.

Tableau 11.1. La triple opposition entre deux conceptions idéal-typiques (étatique-libérale et communautaire-subsidaire) des agences de l'eau et de leurs redevances.

Dimension	Coalition libérale-étatique (marchés + État)	Coalition de gouvernance communautaire/subsidaire
Économie institutionnelle	Pollueur-payeur dans le modèle principal-agent : Redevance = incitation du pollueur à réduire son externalité (Pigou).	Pollueur-payeur, avec arrangement de type « coaséen » : Redevance = financement mutualisé d'investissements.
Droit fiscal	Redevance = impôt perçu par un EPA et alimentant le budget général de l'État (elle n'est pas rendue aux pollueurs).	Redevance = contrepartie d'un service rendu par un Epic (budget affecté et utilisé de façon mutualisée).
Politique publique	Démocratie représentative : argent public collecté et dépensé sous le contrôle des élus de la nation.	Démocratie participative : budget mutualisé et dépensé sous le contrôle d'un comité composé de représentants des usagers.

EPA : établissement public administratif ; Epic : établissement public industriel et commercial

Nous faisons l'hypothèse que la colonne de gauche (coalition libérale-étatique) correspond à une conception libérale de l'action publique d'incitation économique, avec une mise en tension de l'État et du marché ; elle peut être conduite soit par une institution de bassin, soit (et c'est plus souvent le cas) directement par une institution administrative classique,

notamment l'État, qui intervient pour corriger la défaillance du marché. La colonne de droite (coalition de gouvernance communautaire/subsidaire) correspond plutôt aux anciennes communautés d'irrigants, aux *Wateringues* néerlandaises, et, surtout, aux syndicats coopératifs de la Ruhr, dans une tradition de gestion en bien commun remontant au Moyen Âge, mais modernisée à des échelles plus régionales (Barraqué, 2011).

En sollicitant la mémoire d'Ivan Chéret, nous avons cherché à savoir si ces deux conceptions avaient été discutées dans les années 1960, à l'époque où il animait le Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau (Spepe). Lui-même avait passé six mois au *Bureau of Reclamation* à Denver (Colorado) en 1947, à sa sortie de l'École nationale des ponts et chaussées. Il avait ainsi connu diverses expériences d'investissements publics dans des travaux hydrauliques relevant de l'aménagement du territoire[158]. Au moment de concevoir les agences de l'eau en France, il avait devant les yeux les sociétés d'aménagement régionales dans le domaine de l'eau qui avaient été créées par l'État pour réaliser de grands travaux hydrauliques et des ouvrages multifonctions à une époque où l'on n'imaginait pas encore la possibilité d'une gestion intégrée et participative : Société du canal de Provence (SCP), Compagnie nationale d'aménagement du Bas-Rhône et du Languedoc (BRL), Compagnie d'aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG). Et, d'ailleurs, la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar), qui portait la régionalisation et les agences, était encore très tournée vers l'aménagement du territoire et les grands travaux. Mais Chéret avait découvert les expériences menées dans la Ruhr, lesquelles étaient portées *a contrario* par les acteurs des bassins versants concernés, conduisant ainsi à faire des investissements à une échelle plus locale et par petite rivière.

En revanche, Hubert Lévy-Lambert, un ingénieur du Corps des Mines, qui était plus jeune d'environ dix ans, n'avait pas connu les problèmes économiques et sociaux rencontrés par Chéret dans le cadre de l'aménagement des colonies (notamment dans la vallée du fleuve Sénégal). S'il était lui aussi en contact avec les États-Unis, c'était plutôt avec des économistes de l'environnement, en particulier Allen V. Kneese[159], et, donc, lorsqu'il codirigea avec Chéret la Commission de l'eau au Plan entre 1962 et 1966, il se référait plutôt à des concepts pigouviens, tels que

l'internalisation des externalités, ce qui pourrait renvoyer au premier modèle idéal-typique des agences de l'eau.

Mais, en réalité, opposer entre eux ces deux inventeurs des agences de l'eau serait anachronique, car la discussion plus théorique que nous pouvons présenter aujourd'hui n'était pas possible à cette époque d'aménagement du territoire et de grands travaux hydrauliques : Chéret apportait le territoire de bassin versant, Lévy-Lambert l'incitation économique, mais tous les deux voulaient des agences de bassin qui seraient autonomes (c'est-à-dire financées par les usagers de l'eau) et qui construisent les ouvrages nécessaires à l'exécution de leurs missions. Et, comme l'a rapporté Kneese, ils pensaient que ces agences devaient disposer de la maîtrise d'ouvrage, à l'instar des *Genossenschaften* de la Ruhr :

« Les aspects généraux de la loi ont donné lieu à certains désaccords sur son interprétation en matière d'équipements publics. Au début, des commentateurs bien informés comme Hubert Lévy-Lambert pensaient qu'elle autorisait les agences à les construire et les gérer. On a cependant convenu maintenant que les agences doivent agir principalement par le biais de subventions, de prêts et de contrats avec des entités publiques et privées. On prévoit que ces derniers seront employés de façon à réaliser des économies d'échelle et à conduire à des solutions économiquement efficaces. Une nouvelle loi sera nécessaire pour laisser les agences de bassin construire et exploiter elles-mêmes des outils de lutte contre la pollution de l'eau. Comme on convient largement que ces nouvelles agences de bassin devraient avoir ce pouvoir, on ne prévoit pas de difficulté à faire voter une telle loi par le Parlement. » (Kneese et Bower, 1968 : 271-272 ; notre traduction de l'anglais)

Cet optimisme a été tout à fait contredit ensuite : bien des élus, des fonctionnaires et même des industriels craignaient de devoir financer des institutions échappant à leur contrôle. D'ailleurs, comme les pères fondateurs voulaient que le dispositif couvre l'ensemble du territoire, il fallait bien imposer un modèle ; *a contrario*, dans la Ruhr, les institutions de l'eau étaient bien davantage le fruit de volontés coopératives locales (une échelle qui serait celle des Sage[\[160\]](#) aujourd'hui chez nous). Et, de fait, la création des agences par la Datar est essentiellement l'aboutissement de discussions au niveau national entre les parlementaires, d'une part, et entre les différents corps d'ingénieurs, de l'autre. Pourtant, au fil des années, la Datar a évolué vers une conception davantage contractuelle et moins aménagiste de l'action de l'État, ne serait-ce que pour remettre en cause la tradition de la « régulation croisée », en vertu de laquelle les élus locaux négociaient l'allégeance à la modernisation de l'économie contre des

subventions d'État, en particulier dans le domaine des infrastructures (Grémion, 1976). À cette époque, la réforme régionale a échoué, mais les agences ont quand même pu se développer, non sans une certaine ambiguïté quant à leur rôle.

UN IMBROGLIO JURIDIQUE

Lors de la discussion parlementaire de la loi sur l'eau de 1964, les redevances ont été présentées par le ministre de l'Équipement, Marc Jacquet, comme des « paiements pour services rendus ou pour fournitures faites ». Cette conception, portée par des sénateurs modérés (comme Maurice Lalloy), permettait de garantir que l'argent recueilli resterait dans les agences et serait disponible pour aider les acteurs voulant investir pour un meilleur environnement. Elle fut acceptée par les socialistes emmenés par le sénateur Le Bellegou, et bien sûr par la droite qui était fidèle au gouvernement. Seuls les communistes sont restés hostiles au principe de paiement de la gestion de l'eau par les usagers, notamment les collectivités publiques.

Si les redevances des agences de l'eau avaient été qualifiées d'impositions (l'autre forme de parafiscalité offerte par l'ordonnance de 1959), il aurait alors fallu soumettre le budget des agences au contrôle annuel du Parlement, ce qui ne correspondait ni au caractère quinquennal de leur budget, ni à la détermination de leur montant par les comités de bassin. Les fondateurs des agences n'ont pas pris cette voie : la soumission au principe de l'annualité budgétaire aurait été dangereuse pour la pérennité d'un système devant financer des infrastructures lourdes et des travaux souvent de longue durée. De leur côté, les élus ne souhaitaient pas voter une augmentation des impôts, pour couvrir taxes que les communes auraient à payer aux agences. D'où l'attrait pour l'adoption de redevances pour service rendu, qui permettait d'envisager de les faire payer par les citoyens dans leurs factures d'eau. Selon la loi de finances, il aurait donc fallu que les agences de bassin soient des établissements publics à caractère industriel et commercial (Epic).

Pourtant, afin qu'elles soient mieux contrôlées par le Trésor public, les agences ont été créées sous la forme d'établissements publics à caractère

administratif (EPA), et non sous celle d'Epic. Résultat, certains ont voulu que la question du statut juridique des redevances des agences soit clarifiée par un avis du Conseil d'État. Mais, en 1967, ce dernier fut d'avis que l'on ne pouvait pas décider ! Le fait que tous devaient payer les redevances en faisait un impôt, sauf pour ceux qui recevaient une aide, et pour lesquels elles passaient dans la catégorie des redevances pour service rendu. Le Conseil d'État proposa donc de laisser les redevances dans une catégorie à part, une catégorie *sui generis*.

Avec le recul, c'est tout à fait passionnant, car on peut faire l'hypothèse que cette troisième voie de la parafiscalité correspondait à la gestion en bien commun. En particulier, si l'on avait laissé des possibilités de maîtrise d'ouvrage aux agences, celles-ci seraient allées jusqu'au bout de la logique de mutualisation, rendant service à l'ensemble des usagers de l'eau du bassin (ou de sous-bassins), comme c'est le cas dans la Ruhr. Mais elles n'auraient dû réaliser que des « travaux d'intérêt commun », comme la construction de stations d'épuration ou de barrages-réservoirs multifonctions ; il était donc exclu pour elles de réaliser des travaux d'intérêt collectif (comme des réseaux d'égout, ceux-ci étant gérés, logiquement, sous l'autorité des élus locaux), tout comme des travaux d'intérêt privé (comme l'installation de fosses septiques^[161]). Mais les réseaux d'assainissement étaient inachevés et, dès le début, bien des gens lorgnaient sur l'argent des agences.

Sur le terrain, la création des agences rencontrait de nombreuses oppositions : les industriels étaient tentés par le chantage à l'emploi ; les élus locaux s'opposaient au paiement, par leurs municipalités, de redevances à des institutions non élues, et donc moins souveraines ; leurs représentants au sein de l'Association des maires de France considéraient que sa base de calcul, l'équivalent-habitant, faisait de la redevance une taxe de capitation, ce qui rappelait fâcheusement l'Ancien Régime ! Quant aux ingénieurs territoriaux de l'État, ils ne voulaient pas que les travaux dont ils assuraient la maîtrise d'ouvrage pour le compte des collectivités locales leur soient enlevés au profit des agences.

Les industriels ont pu être apaisés grâce à la mise en place des contrats de branche, entre 1970 et 1977, par lesquels l'État ajoutait de nouvelles aides

et organisait le phasage de la modernisation des usines en concertation directe avec chaque branche (Lascoumes, 1995). Les élus, pour leur part, étaient partagés : d'un côté, ils devaient payer les redevances à partir de leur budget et, de l'autre, ils pouvaient être aidés s'ils investissaient dans la dépollution. Face à l'avis du Conseil d'État, ils ont finalement trouvé un nouvel argument : ce n'était pas les collectivités qui polluaient, mais leurs habitants ; on devait donc prélever les redevances directement sur les factures d'eau. Or, dans la partition de la parafiscalité, cela revenait à choisir vraiment la voie du service rendu, ce qui est la caractéristique des services publics d'eau.

Ce changement avait été rendu possible par un décret pris en Conseil d'État à l'automne 1967 : le coût de l'assainissement, jusqu'alors payé avec les impôts locaux, a été intégré dans les factures d'eau, en considérant que les habitants raccordés à un réseau d'égout étaient de fait débarrassés de leurs eaux usées, ce qui constituait un service rendu (voir encadré 9.1 au chapitre 9). Rajouter à cela la redevance pollution était donc logique. Et, pour compléter le tableau, les habitants non raccordés à un réseau passant devant chez eux devaient quand même payer la redevance — celle-ci s'assimilant à une taxe punitive — et ceux qui n'avaient pas de réseau d'égout passant devant chez eux ne payaient rien...

C'est ainsi qu'est apparu le terme apparemment mystérieux de contre-valeur : à partir de 1974, les redevances ont été payées par les habitants *via* leurs factures d'eau, mais ceux-ci n'étaient qu'indirectement représentés dans les comités de bassin ; c'était leurs élus qui siégeaient et votaient le montant desdites redevances. Or, c'est à ces derniers, en tant qu'autorités responsables des services publics considérés, qu'ont été attribuées les aides et primes destinées à financer des travaux d'épuration. C'est ce changement qui est véritablement à l'origine du fait qu'à la fin des années 1990 les usagers domestiques payaient plus des quatre cinquièmes du total : les industriels, une fois les investissements réalisés, préféraient recevoir des « primes d'épuration », et donc payer moins et recevoir moins d'aides ; les agriculteurs ne payaient presque rien et recevaient tout de même « trois fois rien » ; *a contrario*, les élus préféraient continuer à recevoir des subventions à l'investissement, ce qui conduisait à laisser les habitants payer les redevances au plafond. Pour faire bonne mesure, on a complexifié le

dispositif en introduisant un coefficient d'agglomération pour augmenter le montant des redevances dans les villes plus grandes où les travaux d'assainissement coûtaient plus cher.

À PARTIR DE 1982, L'ÉPÉE DE DAMOCLÈS !

Arrivée au pouvoir en mai 1981, la gauche connaissait peu la gestion des agences, ayant été longtemps dans l'opposition. Elle trouvait que les comités de bassin étaient dominés par des conservateurs (élus de petites villes, industriels...). Pour les rééquilibrer politiquement, le gouvernement Mauroy voulut profiter du nouveau statut des conseils régionaux (désormais élus au suffrage universel) pour faire en sorte que ceux-ci soient représentés dans les comités de bassin. Il voulait aussi faire une place aux syndicats ouvriers. Mais comment changer la composition des comités de bassin ? On a alors demandé au Conseil constitutionnel si un décret serait un texte de niveau suffisant ou s'il faudrait une loi. Et la réponse donnée, en juin 1982, a surpris tout le monde : il fallait une loi et, dans ces conditions, la première chose à faire, pour les Assemblées, serait de requalifier dans cette loi les redevances en impositions puisque, de l'avis du Conseil, il n'y avait pas service rendu ! Ce faisant, le Conseil constitutionnel faisait un cadeau royal au ministère des Finances, qui n'avait jamais accepté l'autonomie budgétaire dont bénéficiaient les agences de l'eau, et qui réclamait que l'on soumette leur budget à l'article 34 de la Constitution, et donc à un contrôle parlementaire annuel.

Mais prenant conscience de cette bévue, le monde de l'eau décida de faire le gros dos et de ne pas parler des agences dans de nouveaux projets de loi. Pire encore, en décembre 1982, fut créé un nouvel item de redevance, le coefficient de collecte. Il s'agissait de faire payer plus de redevances aux villes ayant besoin d'achever leurs réseaux d'égout. Certes, cette mesure était devenue nécessaire, puisque le ministère de l'Intérieur avait complètement tari ses subventions à l'assainissement collectif au cours du septennat précédent. On voulait éviter de disposer de stations d'épuration modernes mais où les réseaux d'égout n'aboutiraient pas ! Cela revenait à pousser encore davantage la logique du service rendu pourtant invalidée par le Conseil constitutionnel.

La discussion sur la nature des redevances a bien évidemment été réactivée à chaque projet de modernisation du système, notamment à la fin des années 1980. L'Acte unique européen de 1986 ayant donné compétence à la Commission européenne en matière d'environnement, celle-ci décida de renforcer la politique de l'eau à travers l'adoption de trois directives : sur les eaux usées urbaines (91/271/CE), sur les nitrates agricoles (91/676/CE) et sur la qualité écologique des cours d'eau. La troisième n'a jamais été publiée, victime de désaccords entre les États membres, mais elle a abouti plus tard sous la forme de la directive cadre sur l'eau (DCE, 2000/60/UE). La France, alors dirigée par Michel Rocard (en tant que Premier ministre), avec Brice Lalonde son ministre de l'Environnement, décida de relancer sa politique de l'eau au travers, d'une part, la mise en place des Sdage et des Sage et, d'autre part, un triplement progressif du montant des redevances pour pouvoir appliquer la première des trois directives précitées, la directive sur les eaux résiduaires urbaines (Deru). Mais surtout, par la loi de 1992, elle a pris ses distances avec la tradition de droit romain qui prévalait dans le domaine de l'eau : en redéfinissant cette dernière comme un « patrimoine commun de la Nation », elle a choisi une expression qu'il faut traduire en clair par « bien commun », dont l'État ne serait plus le maître, mais seulement le gardien, devant, à ce titre, veiller à ce qu'un usage raisonnable en soit fait, en dissociant le droit d'usage du droit de propriété (pour les eaux souterraines). Mais ce qui a été réalisé dans la pratique ne s'est pas appuyé sur une quelconque théorie car, à l'époque, Elinor Ostrom était une parfaite inconnue en France (sauf pour quelques initiés, comme l'économiste et anthropologue Jacques Weber). Son livre sur la gouvernance des communs n'a été publié qu'en 1990 et n'a été traduit en français qu'en 2010. D'ailleurs, la loi de 1992 a prudemment esquivé la question posée par le Conseil constitutionnel et, nulle part, on n'y parle des agences. Le doublement de leurs budgets, nécessaire pour pouvoir répondre aux enjeux des nouvelles directives européennes, s'est fait par l'augmentation des redevances existantes.

LA LOI SUR L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES : LA FIN DU PRINCIPE « L'EAU PAIE L'EAU » ?

Cela n'est pas sans importance car, en définitive, les conceptions de la gestion de l'eau en France restaient fondamentalement inscrites dans

l'antagonisme classique entre État et Marché. Une preuve manifeste en a été apportée lors du retour surprise de la gauche au pouvoir en 1997 avec le gouvernement de cohabitation de Lionel Jospin : paradoxalement, sa ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, Dominique Voynet, qui en tant qu'écologiste aurait dû soutenir les approches communautaires et subsidiaires de l'eau, fut invitée à mettre en œuvre une taxe générale sur les activités polluantes, et à y inclure les redevances des agences ! Cela voulait dire que les redevances seraient reversées dans le budget général — au ministère des Finances, lequel serait libre d'en rendre la part qu'il voudrait bien.

C'est dans ce contexte que divers rapports d'évaluation de la politique française de l'eau, dont celui du Commissariat général du plan (CGP), ont été transmis à une presse complaisante vis-à-vis d'un discours à la mode chez certains économistes, élus et associations de consommateurs, celui dénonçant la faillite des agences de l'eau, ainsi qu'une dérive du principe pollueur-payeur vers un principe mutualiste ou pollueur-sociétaire (comme si le modèle initial de la Ruhr n'était pas justement un modèle mutualiste et « coaséen » datant d'avant la popularisation du principe pollueur-payeur dans sa version pigouvienne — voir le tableau 11.1). Le plus incroyable est que cela se produisait sous un gouvernement de gauche, ce qui conduisit le Syndicat national de l'environnement (SNE), encore affilié à l'époque à la Confédération française démocratique du travail (CFDT), à dénoncer... la ministre de l'Environnement^[162] !

La multiplication des mises en garde a permis de sauver les redevances d'une annexion dans la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), mais elle n'a pas pu éviter la légitimation de l'idée selon laquelle les redevances des agences de l'eau devaient être votées par le Parlement. Et, malheureusement, la Commission européenne en a déduit que les aides versées par ces agences étaient des aides d'État qui devaient être soumises aux contraintes de plafonnement au nom de l'égalité des acteurs économiques des pays membres de l'Union devant la concurrence. Une petite enquête réalisée chez les pays voisins aboutit à constater que la France fait exception : dans la Ruhr, les redevances payées ne sont rendues ni aux industriels ni aux villes, car ce sont les *Genossenschaften* qui font les investissements à leur place ; et, de plus, selon leur interprétation du

principe de subsidiarité, ce ne sont pas des établissements relevant de l'État, ni même du *Land* (la région), mais ces institutions sont la propriété de leurs usagers... C'était aussi le cas en France, dans le projet initial de Chéret et du sénateur Lalloy ; mais nos élus et notre administration prétendent ne pas pouvoir accepter que le principe de subsidiarité puisse s'appliquer à ce qu'ils considèrent comme des impôts.

On en vient logiquement au contenu de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (Lema) qui, en fait, avait été préparée sous le gouvernement de gauche plurielle, mais n'avait pas pu être votée avant la défaite de cette coalition, en 2002. Après avoir à plusieurs reprises^[163] tenu (ou entendu) des discours sur la nécessité de protéger le budget des agences d'une intégration dans le budget de l'État *via* le vote annuel des lois de finances par le Parlement, notamment en mobilisant la Charte de l'environnement^[164], les élus de la nation se sont finalement rangés à l'avis du Conseil constitutionnel de 1982, en décidant de voter les redevances, chaque année. Cela a permis de remplacer les redevances pour « pollution » et pour « prélèvement-consommation » par un ensemble, plus complexe, de huit redevances, ce qui *a priori* n'allait guère dans le sens d'une réduction de l'opacité reprochée au précédent système. Les députés se sont certes engagés à ne pas toucher au budget quinquennal du programme en cours, mais le gouvernement élu en 2012 ne s'est nullement senti engagé par ces promesses, et ce qui devait arriver arriva : le ministère des Finances décida un prélèvement de 10 % sur le produit des redevances au nom de la maîtrise des dépenses de l'État. Et le fonctionnement de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), transformé en Agence française de la biodiversité par la loi du même nom, est lui aussi assuré par un prélèvement sur le budget des agences. À cette ponction croissante s'ajoute à partir de 2018 le financement de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et des parcs nationaux !

Quant à la prévention des inondations, là encore, un problème va se poser pour appliquer la directive européenne correspondante (UE 2007/60) : jusqu'à présent, cette politique faisait partie de la protection civile et, à ce titre, elle relevait du ministère de l'Intérieur. Avec la nouvelle phase de la décentralisation, l'État a cherché à transférer la responsabilité des protections physiques aux collectivités territoriales, ne serait-ce que pour

éviter de se retrouver face à la situation de la catastrophe Xynthia (une cinquantaine de noyés à La Faute-sur-Mer le 1^{er} mars 2010). Et dans la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'aménagement des métropoles du 27 janvier 2014 (Maptam), il a confié aux nouveaux établissements publics de coopération intercommunale un certain nombre de nouvelles compétences regroupées sous le sigle Gemapi (gestion de l'eau, des milieux aquatiques et prévention des inondations). Or les budgets des collectivités territoriales sont déjà très contraints, et peu d'élus vont créer la taxe de 40 € par habitant que le gouvernement les autorise à lever pour financer la politique correspondante. Quant au fonds Barnier^[165], il est nettement insuffisant pour couvrir les besoins des programmes d'action de prévention des inondations (Papi). Et, après avoir affirmé durant des décennies que les agences de l'eau ne pouvaient pas la financer, puisqu'elles ne percevaient pas de redevances correspondant aux faits générateurs de débordements, et après avoir refusé de créer de telles taxes, l'État va bien finir par leur demander d'intervenir *via* les redevances actuellement payées par les usagers domestiques pour aider les collectivités locales. Or, si nous ne nous abusons pas, dans les factures d'eau, les usagers domestiques ne sont pas censés payer pour la pluie !...

UNE INCOHÉRENCE CORRIGIBLE ?

En conclusion, il faut revenir à la question qui se posait déjà dans les années 1960 : les redevances des agences sont-elles la contrepartie d'un service rendu ? C'est le choix qui avait été fait au départ, en épousant la logique économique qui gouverne les services publics à caractère industriel et commercial, et malgré le fait que les agences aient été créées sous la forme d'établissement public à caractère administratif^[166]. En Allemagne, les redevances pollution (*Abwasserabgaben*) sont payées par les villes aux régions (*Länder*), libre à elles de les répercuter ensuite sur les consommateurs ou sur les citoyens, et d'assumer leur décision.

Pour sortir de l'imbroglio actuel, il est possible de repartir de l'avis du Conseil d'État de 1967 préconisant la création d'une catégorie à part pour la parafiscalité de l'eau (et, potentiellement, pour toutes les ressources naturelles renouvelables)^[167] ; et cette création prendrait un nouveau sens, celui de la catégorie de « gestion des biens communs », qui a été légitimée

par divers travaux d'économie institutionnelle, lesquels appellent à la création d'institutions appropriées, comme le sont justement les comités de bassin, les commissions locales de l'eau (CLE), les comités de contrats de rivière, etc.

Donc, il faut simplement remettre en question la partition arbitraire de la parafiscalité telle qu'opérée par Michel Debré, en 1959 : pourquoi n'y aurait-il que deux catégories, à savoir la redevance pour service rendu, qui renvoie à l'économie de marché, et l'impôt, qui est l'apanage du ministère des Finances et du Parlement ? La solution serait évidemment de modifier (enfin !) l'article 34 de la Constitution, pour laisser, par exception au régime général, la fixation de la parafiscalité des ressources naturelles à des instances dites communautaires et subsidiaires, par exemple les comités de bassin, ou des « communautés locales de l'eau » envisagées dans la loi de 1992. Tout en conservant, bien sûr, la tutelle de l'État démocratique sur ces instances, comme c'est le cas actuellement.

Mais modifier l'article 34, simplement pour « une histoire de parafiscalité », nous dit-on souvent du côté des élus, « ce n'est pas possible », « c'est ridicule », « on a autre chose à faire », etc. Nous leur répondons, sereinement, que si la nouvelle mode est de tenir un discours selon lequel l'eau serait un bien commun, il ne faut pas se contenter de ce discours à la mode. Il faut admettre que son application nécessite l'adoption d'un dispositif institutionnel approprié. Il s'agit là de quelque chose de très important, voire d'essentiel, si l'on veut pouvoir répondre aux enjeux de la modernisation des politiques environnementales.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Barraqué B., 2011. Des bisses aux wateringues en passant par les petits cours d'eau français. In : Les Bisses/Die Wasserkanäle, économie, société, patrimoine. Actes du colloque international de Sion (Valais), *Annales valaisannes*, Société d'Histoire du Valais Romand, juillet, p. 21-41.

CGP (Commissariat général du plan), 1997. *Évaluation du dispositif des agences de l'eau*. Paris, La Documentation Française.

Godard O., 2016. *Environnement et Développement durable, une approche méta-économique*. Louvain la Neuve, De Boeck, 494 p.

Grémion P., 1976. *Le Pouvoir périphérique, bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris, Le Seuil.

Kneese A.V. et Bower B.T., 1968. *Managing Water Quality, Economics Technology Institutions*. Johns Hopkins Press.

Laigneau P., 2014. *Tristes eaux françaises, Tome I, Regarder l'histoire des agences et comités de bassin en France depuis les tropiques*. Thèse en cotutelle université fédérale du Rio Grande do Sul et AgroParistech.

Lascoumes P., 1995. *L'Écopouvoir, environnement et politiques*. Paris, La Découverte.

Ostrom E., 1990. *Governing the Commons, The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.

154. Interviewé d'abord par Hélène Vacher pour la première partie de sa carrière au Sénégal, Ivan Chéret a raconté à Bernard Barraqué la naissance et le développement initial des agences de l'eau ; les interviews ont été transcrites et sont consultables auprès du comité d'histoire du ministère de l'Écologie.

155. Voir, notamment, le livre de Kneese et Bower (1968), qui n'est pas traduit en français, mais qui contient deux pages sur les agences de l'eau relatant un échange des auteurs avec H. Lévy-Lambert.

156. Cette critique des agences de l'eau est résumée par O. Godard (2016 : 293 sqq).

157. Cette distinction est présentée au chapitre 9, dans la section « Genèse du comptage de l'eau ».

158. *Reclamation* en anglais se traduit en effet par aménagement, d'abord au sens originel de drainage puis de maîtrise de la nature.

159. Voir sa biographie via le lien : <http://www.rff.org/files/sharepoint/WorkImages/Download/RFF-Resources-143-appreciation.pdf> 

160. Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) ont été créés par la loi de 1992.

161. Déclaration de J.-C. Suzanne, deuxième directeur de l'agence Rhin-Meuse, lors de l'évaluation du dispositif des agences de l'eau (CGP, 1997).

162. Voir Laigneau (2014), ainsi que le tome II de son livre sur le Syndicat national de l'environnement (SNE), à paraître en *creative commons* et édité par le syndicat SNE-FSU.

163. Voir, en particulier, le discours très clair du rapporteur B. Sido au Sénat en 2005 : <http://www.senat.fr/seances/s200504/s20050405/s20050405001.html#section26> 

164. Adoptée en 2004 et insérée dans la Constitution lors de sa modification de 2005.

165. Ce fonds est constitué par un prélèvement de 15 % du fonds d'indemnisation des catastrophes naturelles géré par les compagnies d'assurance. Cela représente 300 millions d'euros par an.

166. Avec pour conséquence, rappelons-le, que les dépenses des agences sont contrôlées *a priori* par un contrôleur financier, alors que, pour les Epic, le contrôle est réalisé *a posteriori*.

167. Lors d'une présentation du rapport du Conseil d'État, « L'eau et son droit », au Cercle français de l'eau, il a été demandé au rapporteur Tiberghien pourquoi le Conseil d'État n'avait pas réaffirmé son ancien avis. Il a répondu que la juridiction à laquelle il appartenait devait se plier aux décisions du Conseil constitutionnel. On doit en conclure qu'il faut modifier la Constitution. Comme dit le sage chinois : « Si tu n'aimes pas qu'une règle te tape sur la tête, déplace la règle... ».

Chapitre 12

À la recherche des communs dans les organismes de bassin en France et au Brésil

Patrick Laigneau, *Rosa Maria Formiga-Johnsson*, Bernard Barraqué

Nous proposons ici de réfléchir sur les processus innovants d'action collective qui ont été inspirés par l'expérience française des agences et comités de bassin, et sur sa mise à profit dans le cadre de la coopération internationale, au travers de l'exemple du Brésil.

Créées par la loi sur l'eau de 1964 en France, les agences de bassin ont attiré l'attention à l'étranger. Le préfet de la Région Île-de-France évoque leur réussite au comité de bassin Seine-Normandie du 5 avril 1974 :

« Quel pari audacieux fut lancé il y a six ans lorsqu'en application d'une Loi sur l'eau sans exemple ailleurs furent installées nos premières assemblées de bassin. Il s'agissait de faire vivre ensemble pour les associer étroitement dans le même travail des élus, des représentants des activités industrielles et sociales et des représentants de l'Administration. On leur proposait non point de confronter des intérêts et des points de vue rivaux pour les soumettre à un arbitrage, mais de mêler leurs responsabilités pour les fondre dans des décisions communes.

[...] De quoi s'agissait-il en effet ? De créer, dans les limites du bassin, un centre autonome de réflexion doublé d'une "Mutuelle" disposant de moyens d'intervention, intellectuels et financiers, qui prendrait en charge au niveau des programmes un secteur homogène d'équipement : celui de l'eau et de l'assainissement. [...] Son rôle était d'apporter [aux collectivités et aux entreprises] davantage de moyens qu'elles n'en avaient eu jusque-là en leur ouvrant tout simplement les voies de la concertation et de la coordination.

On pouvait, au départ, rester incrédule et certains, en effet, de l'extérieur, adoptèrent une telle attitude qui ne manqua pas de créer certaines difficultés. [...] Sait-on assez, à ce sujet, que plusieurs dizaines de pays étrangers ont envoyé à Paris, et spécialement au siège de nos organismes de Seine-Normandie, des observateurs, techniciens et politiques, venus exprès se rendre compte de l'efficacité de la formule, tellement celle-ci, découverte à travers les textes, pouvait leur apparaître relever de la magie ? » (comité de bassin Seine-Normandie, 1974)

Des institutions similaires ont été créées au Brésil dans les années 1990 et une gestion de l'eau décentralisée et participative s'y est mise en place. Après une vingtaine d'années, ces politiques n'ont cependant pas permis d'atteindre les résultats espérés. Près de 200 comités de bassin ont été créés dans le pays, mais leur rôle dans la définition et la mise en place de politiques de l'eau reste secondaire. Quelques-uns d'entre eux seulement bénéficient d'agences constituant leur bras exécutif. Les redevances sur l'usage et la pollution de l'eau, qui assurent des moyens financiers issus des acteurs du bassin versant et contrôlés par eux, demeurent très faibles, contrastant avec l'expérience française qui les a inspirées, y compris à ses débuts (Laigneau, 2014a).

En 2001, Guy Meublat et Philippe Le Lourd ont évoqué les échanges entre professionnels français et brésiliens des années 1980 et 1990, ayant abouti à la législation brésilienne alors récemment adoptée, et ont réfléchi aux défis que représente leur mise en application (Meublat et Le Lourd, 2001). Seize ans plus tard, nous proposons de prolonger et d'approfondir cette réflexion tout en la situant dans la perspective des communs. Pour cela, nous analysons dans un premier temps les facteurs ayant influencé le choix de ce modèle par les protagonistes du monde de l'eau au Brésil. Nous examinons ensuite les conditions administratives, fiscales et politiques de la mise en place des agences de bassin, entre logique de marché et interventionnisme étatique. Finalement, nous nous demandons comment la logique des communs pourrait contribuer à surmonter leurs difficultés.

COOPÉRATION FRANCE-BRÉSIL

Depuis un séminaire international organisé à Brasília en 1983, dans le contexte de la re-démocratisation du Brésil à la fin de la dictature militaire, les techniciens et acteurs de l'eau brésiliens se sont intéressés au modèle français, principalement pour son aspect décentralisé et son autonomie financière grâce aux redevances (Gutierrez, 2006). Aux côtés de professionnels venus des États-Unis, d'Angleterre et d'Allemagne, étaient présents des représentants de plusieurs agences de l'eau, ainsi qu'Ivan Chéret, qui a accompagné leur mise en place après avoir coordonné la préparation de la loi sur l'eau de 1964.

Les échanges techniques se sont multipliés entre la France et le Brésil^[168], débouchant en 1989 sur un accord de coopération avec la direction nationale des Eaux et de l'Énergie (DNAEE) pour créer une agence dans le bassin pilote du Rio Doce, puis à partir de 1991 une autre dans celui du Paraíba do Sul, selon une approche directement inspirée de l'expérience française. Ces projets, centrés sur des bassins stratégiques à l'échelle du Brésil, ont donné lieu à la présence d'une équipe française permanente au Brésil et à un échange entre ingénieurs brésiliens et personnels des agences Loire-Bretagne et Artois-Picardie.

En parallèle, le syndicat intercommunal des bassins Piracicaba, Capivari et Jundiaí (PCJ), pionnier en matière de gestion de l'eau par bassin versant au Brésil, a initié en 1992 une coopération décentralisée avec l'agence Seine-Normandie, *via* l'agence Cités unies développement^[169]. Plusieurs experts de l'agence ont réalisé des missions ponctuelles au Brésil, et des élus locaux ainsi que des techniciens des bassins PCJ sont venus en France. L'un des objectifs de cette coopération était d'aider le comité de bassin local, mis en place en 1993, à créer une agence de l'eau à la française.

Les bases de l'expérience française ont ainsi été diffusées aux techniciens engagés dans la modernisation de la gestion de l'eau au Brésil. Telles que conçues et pratiquées en France (Laigneau, 2014b), et bien qu'à une autre échelle territoriale, ces bases se rapprochent des principes de gestion collective de biens communs théorisés par Elinor Ostrom (2010). Bernard Barraqué les résume en considérant qu'il s'agissait au départ de :

« [...] créer des communautés d'usagers, dans un champ limité aux collectivités locales et aux industriels, pour que l'on puisse s'y partager la ressource, ou plutôt augmenter son offre, par des investissements qui seraient financés de façon mutuelle. » (Barraqué, 2002 : 140)

DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET LIBÉRALISME ÉCONOMIQUE

Dans les années 1980 et 1990, les idées en faveur de la protection de l'environnement ont pris de l'importance. Les mobilisations se sont multipliées, du niveau local à l'international, incluant l'organisation de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro en 1992. Ce phénomène mondial a eu lieu dans une

conjoncture politique particulière au Brésil : un processus de re-démocratisation faisait suite à la dictature militaire de 1964 à 1984. L'ouverture démocratique progressive s'est accompagnée de la multiplication des mouvements associatifs et des mouvements sociaux organisés. Ces mobilisations ont culminé avec les assemblées constituantes de 1988 au niveau fédéral et de 1989 dans les 26 États brésiliens, où ont été inclus des instruments de démocratie participative.

À Porto Alegre, où un budget participatif a été mis en place dès 1989, les acteurs engagés dans les réformes concernant la gestion de l'eau étaient rarement ceux qui s'impliquaient dans d'autres formes de démocratie participative, mais tous étaient parties prenantes du même processus général de re-démocratisation du pays (Laigneau, 2004). Les deux premiers comités de bassin du Brésil ont d'ailleurs été créés tout près de Porto Alegre en 1988 et 1989, à partir de mobilisations locales contre des problèmes de pollution et de pénurie d'eau.

Dans les années 1990, le Brésil n'a pas échappé aux processus d'ajustement structurel, visant à réduire le poids de l'État et à favoriser les logiques de marché. Dans le domaine de l'eau, l'idéologie libérale s'est imposée dans l'agenda international à partir des principes de Dublin, adoptés en 1992 en préparation à la conférence de Rio (Ruf, 2011). Le quatrième principe stipule par exemple que « l'eau utilisée à de multiples fins a une valeur économique et devrait donc être reconnue comme bien économique ». La Banque interaméricaine de développement (BID) et la Banque mondiale (Bird), très présentes au Brésil, ont fait de l'application de ces principes une condition de leurs aides, accélérant ainsi l'adoption des réformes de la gestion de l'eau dans les différents États.

La déclaration de Dublin et l'Agenda 21, sources inspiratrices de la Banque mondiale, n'ont fait que renforcer des idées portées depuis quelques années par les techniciens de l'eau au Brésil. En tant que consultants de la Banque, des experts brésiliens ont d'ailleurs souvent contribué à leur adoption (Formiga-Johnsson, 1998). Avant même la conférence de Dublin, la loi sur l'eau de l'État de São Paulo, approuvée en 1991, mentionnait que l'eau avait une valeur économique.

Le système des agences et comités de bassin, finalement, convenait à une grande partie des acteurs en présence ; pourtant ses partisans lui attribuaient des significations différentes.

Pour les militants impliqués dans le processus de re-démocratisation, les comités de bassin s'inscrivaient dans les principes de la démocratie participative et répondaient à des revendications locales ou régionales d'organisation collective. Pour eux, les redevances devaient constituer des outils au service de l'action collective et leur montant devait être fixé de façon à financer les projets de restauration des ressources en eau.

Pour les tenants du libéralisme économique, l'idée était de mettre en place, en plus de la police de l'eau, des mécanismes de gestion de l'eau basés sur l'incitation financière. Les montants des redevances devaient d'abord être fixés de façon à ce qu'il soit économiquement plus rentable d'économiser ou d'éviter de polluer l'eau que de payer les redevances.

Pour les administrations en place, en créant de nouvelles institutions centrées sur la concertation et l'incitation financière, les réformes avaient l'avantage de ne pas mettre en cause leurs attributions là où elles existaient, dans le sud et le sud-est du pays. Dans le nord-est du pays, c'était l'occasion de créer des institutions chargées de la gestion de l'eau au niveau des États fédérés, là où n'existaient que des institutions fédérales chargées de la lutte contre la sécheresse et de la construction des barrages-réservoirs. Au niveau fédéral, c'était l'occasion de faire une gestion de l'eau indépendante du secteur de l'énergie (Formiga-Johnsson, 2001).

La loi fédérale sur la gestion des ressources en eau, adoptée en 1997, mêle ces différentes interprétations en définissant comme objectifs de la redevance :

- reconnaître l'eau comme bien économique et donner à l'utilisateur une indication de sa réelle valeur ;
- inciter à un usage rationnel de l'eau ;
- créer des fonds pour financer les actions prévues dans les plans des ressources en eau.

DE NOUVELLES INSTITUTIONS AUX CARACTÉRISTIQUES CONTRASTÉES

Paradoxalement, les premières redevances mises en place au Brésil ne l'ont pas été à l'échelle d'un bassin mais d'un État. La Compagnie de gestion des ressources en eau de l'État du Ceará (Cogerh) a été créée en 1996, avec un fort appui de la Banque mondiale, pour garantir le fonctionnement et l'entretien des barrages et des réseaux d'approvisionnement en eau des populations et des activités économiques dans cet État semi-aride. Elle prélève pour cela une redevance, conçue comme un service rendu pour la mise à disposition d'eau brute aux usagers. La Cogerh a mis en place des dizaines de commissions locales de répartition de l'eau permettant une gestion collective de la ressource à l'échelle de chaque barrage. Elle a également créé douze comités de bassin, dont les responsabilités sont limitées par rapport à leurs homologues français ou des autres États brésiliens. Les assiettes et montants des redevances et l'utilisation des budgets, qui restent affectés à la gestion de l'eau, sont par exemple décidés à l'échelle de l'État.

Ensuite, des redevances ont été créées dans les bassins Piracicaba-Capivari-Jundiaí sous la forme de contributions volontaires par mètre cube d'eau consommée ; payées à partir de 1999 par une dizaine de communes et quelques industries membres du syndicat des bassins PCJ, elles financent une institution de gestion de l'eau dans le bassin, incluant des réseaux de mesure. Les montants des redevances, même modestes, ont permis le renforcement d'une logique d'action collective à l'échelle du bassin versant. Avant que les redevances ne soient « étatisées » en 2006, ce second exemple se rapprochait du paradigme des communs, notamment par son indépendance vis-à-vis du gouvernement et la flexibilité dans l'utilisation des fonds^[170].

À la fin des années 1990, la coopération bilatérale entre la France et le Brésil a pris fin, et les projets pilotes du Rio Doce et du Paraíba do Sul ont été interrompus sans que les agences de bassin prévues n'aient été mises en place. Peu après, le gouvernement fédéral a mis en place une Agence nationale de l'eau (ANA), financée à partir des redevances du secteur hydroélectrique, et dont la mission est à la fois de mettre en place les

instruments de gestion pour les eaux fédérales (comme celles du Rio Doce et du Paraíba do Sul, qui coulent dans plus d'un État fédéré) et de coordonner la gestion des eaux dans tout le pays.

Dès lors, avec l'appui d'un corps technique compétent et disposant de moyens conséquents, mais centralisé, plusieurs agences de bassin ont été mises en place, y compris dans les bassins du Paraíba do Sul et du Rio Doce.

Pour les premières redevances prévues par la loi fédérale de 1997, les ingénieurs et économistes de l'Agence nationale de l'eau ont proposé au comité de bassin du *rio* Paraíba do Sul une logique différente de celle qui avait été adoptée lors de la mise en place des agences en France et proposée dans le cadre des programmes de coopération. Les montants des redevances n'ont pas été calculés de façon à financer un programme d'intervention qui correspondrait à un projet collectif ; ils sont le résultat d'une négociation politique où les usagers de l'eau ont accepté de payer des redevances, mais suffisamment faibles pour que l'impact sur leurs activités soit négligeable. La même logique a prévalu dans les années suivantes dans d'autres bassins de rivières fédérales aussi bien qu'au niveau des États fédérés.

Sur le plan juridique, les redevances ont été considérées comme des « prix publics », dans la mesure où on les paye pour l'utilisation de l'eau, laquelle appartient à l'État. Il en résulte des procédures administratives lourdes et contraignantes pour l'utilisation des fonds, comme par exemple l'impossibilité de financer des entreprises privées à partir des ressources des redevances. Les fonds passent par le budget général de l'État, avec le risque qu'une partie soit détournée, comme cela s'est produit à plusieurs reprises au cours des dernières années et surtout en 2016 pour les redevances de cours d'eau provinciaux dans les États de Minas Gerais et de Rio de Janeiro.

Le fait est que le système actuel des redevances tend à limiter l'autonomie de décision des acteurs locaux qui caractérise les institutions appropriées à la gestion des communs. La logique qui s'impose est celle de l'État et de son administration. Dans tous les bassins où ont été mises en place des redevances selon cette logique, les dynamiques collectives ont du mal à se mettre en place, et ont même tendance à s'estomper là où elles étaient les

plus fortes, comme dans les bassins PCJ à l'époque de la redevance volontaire, ou dans le bassin Lagos São João (État de Rio de Janeiro) où le dynamisme des premières années a fortement décliné (Ribeiro, 2016). Les résultats concrets se font attendre, les usagers rechignent à augmenter le niveau des redevances, surtout devant les difficultés d'utiliser les montants recouvrés qui pourtant restent modestes.

Dans la pratique, le taux des redevances est déterminé de façon à éviter tout impact significatif sur les usagers et ainsi faciliter le consensus au sein des comités de bassin, et ceci a été signalé par l'OCDE dans le cadre de son *Water Policy Dialogue* avec le Brésil (OCDE, 2015 ; 2017) ; pourtant les ingénieurs et économistes en charge du processus présentent souvent les redevances comme des outils d'incitation économique en référence au principe pollueur-payeur, davantage que comme des instruments de solidarité entre les usagers de l'eau. Cette façon de présenter les redevances en fait davantage un repoussoir qu'un élément de motivation pour la plupart des usagers. Paradoxalement, elle est aussi associée à l'expérience française, ou plutôt à ce que de nombreux spécialistes brésiliens considèrent comme l'idéal du système français originel, estimant qu'il s'en est éloigné au cours du temps (Martins, 2012). Pour le comprendre, il nous faut revenir en France.

CONTROVERSES SUR LE RÔLE DES AGENCES DE L'EAU EN FRANCE

En 1997, le Commissariat général du plan publie un rapport critique sur le fonctionnement des agences de l'eau françaises, leur reprochant de ne pas être efficaces sur le plan économique et de ne pas appliquer correctement le principe pollueur-payeur. Certains membres de l'équipe de rédaction du document (Barraqué, 1997) ont pourtant souligné que les agences avaient été créées avant le principe pollueur-payeur, dans une logique de mutualisation financière :

« Le principe pollueur-payeur est un principe d'économie libérale qui vise en fait à substituer un rapprochement du marché à une action réglementaire de l'État, donc à déréglementer et à inciter. [...] Le principe pollueur-payeur est inscrit dans la problématique anglo-saxonne de confrontation entre l'État et le marché ; alors que les agences fonctionnent sur un principe entièrement différent, celui de la subsidiarité et de la communauté : il ne s'agit pas de faire disparaître la pollution, mais de conduire un processus d'apprentissage collectif permettant de

gérer celle-ci de façon satisfaisante pour la communauté, [...] faire verser par chaque usager qui abuse de la ressource une compensation aux autres, et [...] utiliser l'argent versé pour aider à lisser l'impact économique (notamment sur le prix de l'eau) des investissements énormes mais amortis sur de longues durées [...]. Le rôle de l'État est alors de veiller à ce que le compromis entre les usagers soit équitable, démocratique ; c'est d'être le gardien de la ressource, ce n'est pas d'en être le maître, ni au contraire de disparaître, comme dans les projets de privatisation [et de marchés de l'eau]. » (Barraqué, 1999 : 111)

À l'opposé, les économistes libéraux, majoritaires dans l'équipe de rédaction du rapport, y insistent sur l'intention des « fondateurs des agences » d'appliquer le principe pollueur-payeur :

« La Commission de l'eau du plan s'est appuyée sur les principes de l'économie du bien-être pour fonder l'intervention publique dans le domaine de l'eau. Ses travaux reprennent ainsi le concept de déséconomies externes encore appelées externalités négatives. [...] La présence de déséconomies externes implique que certains agents (ici les pollueurs) ne supportent pas le coût des dommages liés à la pollution qu'ils génèrent. [...] Or, pour que les comportements décentralisés s'ajustent au mieux des intérêts de tous dans une économie de marché, il faut que les prix des ressources naturelles reflètent pleinement le coût d'opportunité de leur usage. [Pour leurs] fondateurs [...] : "l'intervention des agences permettra donc, conformément à la politique générale de vérité des prix et d'allègement de la charge des finances publiques, de supprimer progressivement les subventions automatiques et les distorsions qui en résultent". Cette vérité des prix devrait être rendue effective par la mise en place d'un système de redevances correctement dimensionnées à l'échelle territoriale. » (Commissariat général du Plan, 1997 : 25)

Nos recherches minutieuses sur la genèse de la loi sur l'eau de 1964 et les premières années de fonctionnement des agences de l'eau (Laigneau, 2014a) montrent que cette interprétation ne résiste pas à l'analyse historique : à l'époque, seuls quelques ingénieurs des Mines étaient adeptes de la conception économique citée ci-dessus et celle-ci est absente des débats politiques qui ont abouti à la création des agences (au Parlement) et à la définition des premières redevances (dans les comités de bassin). La citation des fondateurs reprise plus haut dans ce chapitre ne dit d'ailleurs pas que les redevances ne doivent pas être mutualisées.

Cette conception des redevances comme expression du principe pollueur-payeur, confortée par des acteurs politiques et associatifs, mécontents du fonctionnement des agences et comités de bassin pour divers motifs, s'est largement répandue en France comme à l'étranger. Chez les altermondialistes, par exemple, les agences de l'eau françaises sont parfois perçues comme le cheval de Troie de la privatisation des services d'eau et

d'assainissement. Comme au Brésil, différents groupes d'acteurs attribuent des significations différentes au système des agences et comités de bassin.

Les redevances avaient été créées en 1964 dans la logique économique d'un « service rendu » par les agences de l'eau aux usagers :

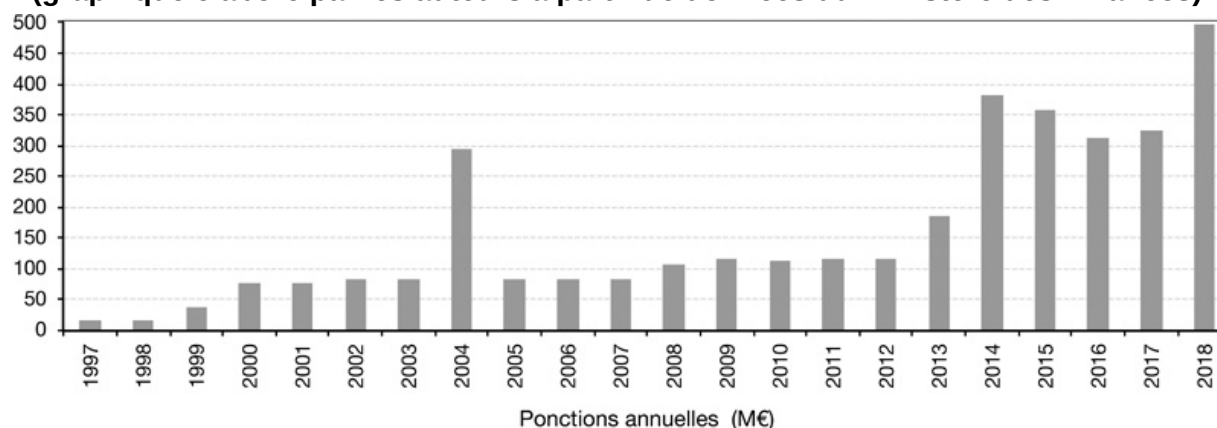
« L'agence établit et perçoit sur les personnes publiques ou privées des redevances, dans la mesure où ces personnes publiques ou privées rendent nécessaire ou utile l'intervention de l'agence ou dans la mesure où elles y trouvent leur intérêt. » (article 14 de la loi du 16 décembre 1964)

Mais un avis du Conseil constitutionnel les a requalifiées en impositions de toute nature en 1982. Suivant cet avis, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques votée en 2006 a modifié la justification des redevances.

« Désormais, c'est la loi elle-même qui définit les assiettes, et donc les redevances elles-mêmes. Leur fondement ne relève plus d'une analyse préalable de la situation du bassin, justifiant, *a posteriori*, leur perception éventuelle par l'agence. Elles sont désormais perçues *a priori*, en application du principe de prévention et du principe de réparation des dommages à l'environnement. » (Nicolazo et Redaud, 2007 : 278)

La nouvelle loi a également soumis les redevances à un encadrement parlementaire annuel. Cette fiscalisation s'accompagne d'une ponction par l'État d'une partie croissante des redevances, comme le montre le graphique de la figure 12.1.

Figure 12.1. Ponctions par l'État sur le budget des agences de l'eau en France (graphique élaboré par les auteurs à partir de données du ministère des Finances).



Ces prélèvements, croissants, mettent en péril l'acceptation des redevances par les usagers et la confiance dans le fait que les montants qu'ils payent

seront effectivement utilisés pour les actions décidées par le comité de bassin.

MODÈLES INSTITUTIONNELS ET JURIDIQUES POUR LA GESTION DE L'EAU EN BIEN COMMUN

En France comme au Brésil, les agences ont du mal à échapper à la structuration fondée sur l'opposition entre l'État et le marché. Qu'elles aient été créées à partir de mobilisations locales ou à l'initiative des gouvernements, il semble difficile de trouver un modèle institutionnel et juridique qui leur permette de concilier l'autonomie des acteurs locaux et l'encadrement des redevances par l'État, seul à même d'obliger les usagers réticents à payer. Un exemple existe pourtant depuis plus d'un siècle : c'est celui des institutions de bassin de la Ruhr, en Allemagne, qui ont été prises pour modèle pour les agences de bassin françaises^[171].

Les industriels et les villes de cette région avaient constitué ensemble des comités de bassin, et obtenu de l'État prussien le droit de transformer les contributions volontaires des usagers de l'eau en redevances obligatoires, tout en conservant la gestion du budget affecté et la maîtrise d'ouvrage des équipements comme les stations d'épuration et les barrages-réservoirs, gérés de façon mutualisée.

Ces expériences mettent en évidence l'importance de l'autonomie financière d'agences de bassin, ne risquant pas d'être remise en cause au profit du budget de l'État. C'est indispensable pour créer une dynamique de confiance au sein de la communauté d'usagers d'un bassin versant et pour pouvoir financer des investissements répartis sur plusieurs années. Cela implique une révision approfondie du système des agences de bassin et des redevances, qui est d'ailleurs d'actualité au Brésil. Il faut également plus de flexibilité dans l'utilisation des fonds perçus, afin que cela puisse se traduire par des projets effectifs dont les usagers verront les bénéfices.

En France aussi, le moment est peut-être venu, dix ans après l'approbation de la loi sur l'eau de 2006 qui a fiscalisé le système des redevances, d'en faire le bilan et d'envisager les évolutions possibles. Tout comme au Brésil, les solutions juridiques voire constitutionnelles, permettant de suivre les

principes des communs, accordant aux organismes de bassin une autonomie suffisante dans la construction collective d'actions financées par les redevances, restent encore à trouver.

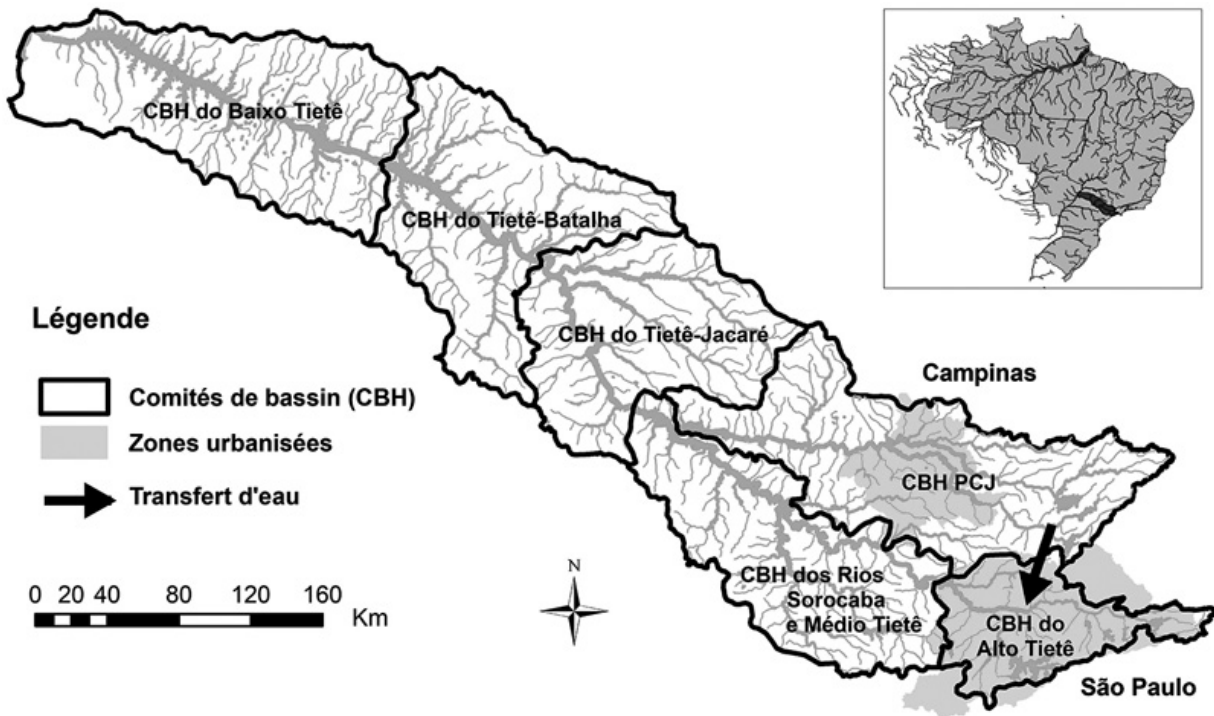
Il s'agit d'une question cruciale au moment où les agences sont confrontées aux nouveaux défis de l'adaptation aux changements climatiques et de la conservation de la biodiversité, car c'est la confiance des habitants des territoires dans le processus qui est la clé de sa réussite.

ÉCHELLES GÉOGRAPHIQUES

Une telle relation de confiance s'est construite entre les usagers de l'eau des bassins PCJ au cours des deux décennies d'existence du comité, et continue à se consolider au sein de ses nombreuses commissions techniques. Comme nous l'avons évoqué plus haut, ces usagers ont voté des taux de redevances relativement faibles, qui n'ont pas permis de faire face aux enjeux de la grande sécheresse des années 2014 et 2015.

Mais les principaux usagers de l'eau des bassins PCJ sont dans la plus grande ville du pays, São Paulo, juste en limite extérieure des sources de ce bassin, et le comité s'est constitué en partie contre cette prédation.

Figure 12.2. Localisation des bassins PCJ par rapport à la région métropolitaine de São Paulo (carte adaptée à partir de OCDE, 2015).



La population et les industriels de la région métropolitaine (RM) de São Paulo, qui utilisent l'eau transférée depuis les bassins PCJ, seraient probablement prêts à payer des redevances plus élevées s'ils étaient convaincus que cela permettrait de mieux protéger les ressources en eau dont ils bénéficient. Bien qu'étant les plus importants usagers de l'eau de ces bassins, ils ne font pas partie de ce comité, étant localisés dans un autre bassin versant. Un comité ou une agence intégratrice, couvrant le territoire des deux bassins, serait nécessaire pour construire des relations de confiance à cette échelle. Sans remplacer les structures existantes, il pourrait leur fournir un cadre pour défendre leurs positions dans la recherche d'un intérêt commun à tous. Le transfert d'eau crée une interdépendance entre les bassins PCJ et la région métropolitaine de São Paulo. La gestion de l'eau à cette échelle rend nécessaire des institutions à la même échelle, afin de gérer l'eau qu'ils ont en commun.

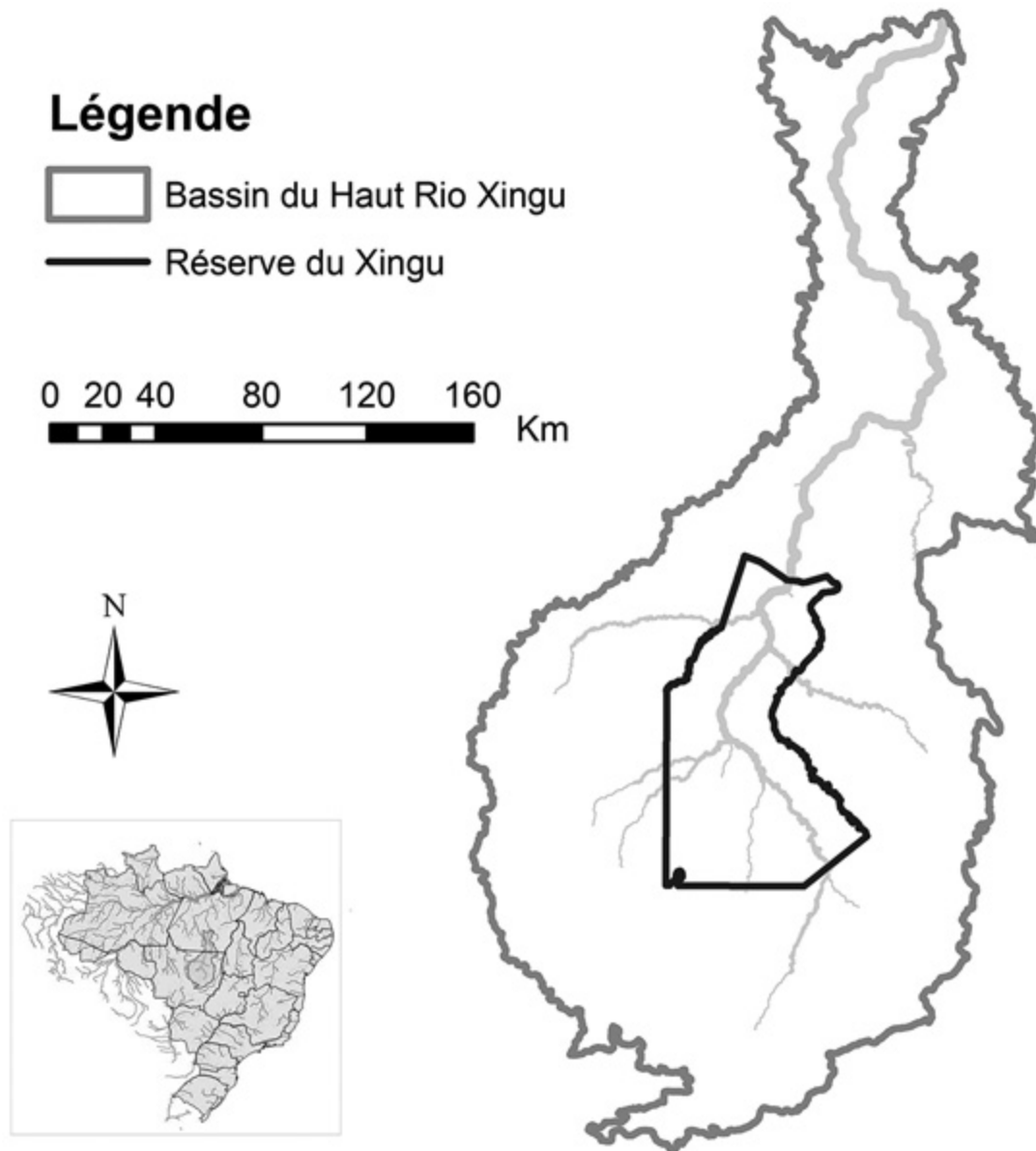
Les comités et agences de bassin créés au Brésil à partir de dynamiques locales, comme c'est le cas dans les bassins PCJ et Lagos São João, se situent souvent à des échelles comparables à celle des sous-bassins français, où sont mis en place des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) ou des contrats de rivières, et où l'on peut d'ailleurs rencontrer

d'intéressantes démarches collaboratives de gestion de l'eau (Richard-Ferroudji, 2008 ; Allain, 2012).

Dans le cas français, ces dynamiques collectives à l'échelle locale s'articulent à l'action des agences de l'eau, qui exercent une solidarité financière entre les usagers à l'échelle plus large des six grands bassins. Cette échelle leur permet à la fois de bénéficier d'une capacité technique et financière suffisante et d'assurer un rôle de « catalyseur de la gestion locale et concertée » (SNE-CFDT, 2000), facilitant l'émergence ou la pérennité de démarches collectives grâce à leurs outils d'incitation financière et au financement d'équipes d'animateurs ou de chargés de mission au sein des structures locales (Barreteau *et al.*, 2008). Aujourd'hui, les six agences financent plus de 2 000 animateurs de rivières dans le pays.

Cette importante question des mécanismes de gouvernance multi-niveaux est abordée par l'anthropologue Eduardo Brondizio et ses collègues dans le cas de la réserve indienne du Xingu, où existe un fort capital social (Brondizio *et al.*, 2013) mais où, comme dans le cas des bassins PCJ, il est nécessaire de prendre en compte les interactions avec les autres acteurs du bassin versant du *rio* Xingu, nettement plus vaste que la réserve.

Figure 12.3. Réserve du Xingu et bassin du Haut Rio Xingu.



L'organisation non gouvernementale brésilienne Instituto Socioambiental y joue un rôle de facilitateur, animateur ou promoteur de projets impliquant différents groupes sociaux entre lesquels la coopération n'est pas évidente. On peut y reconnaître un exemple d'« institution passerelle » dont parlent Eduardo Brondizio et ses collègues (Duraiappah *et al.*, 2014)[\[172\]](#).

Ce processus peut être comparé avec les contrats de rivières ou de pays en France, qui peuvent obtenir des financements privilégiés des agences de l'eau. Il nous semble que ces agences constituent un autre exemple d'« institution passerelle », qui facilitent la gouvernance à l'échelle des

grands bassins fluviaux et sont indispensables à l'émergence et au bon fonctionnement des institutions locales en charge de la gestion de l'eau (et du territoire) comme bien commun.

REMARQUES CONCLUSIVES

Créées à la fin du ^{xix}^e siècle, les *Genossenschaften* (syndicats coopératifs) de la Ruhr ont appliqué le principe de subsidiarité dans une forme renouvelée de gestion de l'eau en bien commun. Elles ont influencé les agences et comités de bassin français mis en place dans les années 1960, et ceux-ci ont influencé à leur tour les organismes similaires créés au Brésil à partir des années 1990. Mais la construction des États modernes au cours du ^{xx}^e siècle a fait oublier les approches subsidiaires et communautaires, et les organismes de gestion de l'eau français et brésiliens n'ont pas été créés explicitement en référence au paradigme des communs. Pourtant notre analyse montre que les étudier de ce point de vue permet de comprendre les difficultés qu'ils rencontrent et de proposer des perspectives d'évolution.

Les trois premiers principes proposés par Elinor Ostrom pour caractériser des institutions de gestion en biens communs (Ostrom, 2010) s'appliquent à tous les cas que nous avons présentés : bonne définition des frontières des ressources et des usagers (celle d'un bassin versant) ; adaptation des règles aux conditions locales sociales et environnementales ; procédures pour faire des choix collectifs (règles et procédures définies au sein des comités de bassin).

Les trois principes suivants (mécanismes de contrôle indépendants et responsables ; sanctions différenciées et graduelles ; mécanismes de résolution des conflits rapides et à moindre coût) s'y appliquent moins directement, les organismes de bassin n'ayant pas le pouvoir de répartir la ressource entre les usagers : c'est en général l'État, dans les cas étudiés, qui reste responsable de ces mécanismes, et notamment des pouvoirs de police.

Le septième principe précise que les règles d'organisation édictées par les utilisateurs locaux ne doivent pas être remises en cause par les institutions de niveaux supérieurs. Dans le cas français, l'évolution historique des agences de l'eau et du statut juridique des redevances met en évidence une

interférence croissante de l'État, allant jusqu'à confisquer une partie du budget financé par les usagers. Dans le cas brésilien, la dépendance des agences de bassin vis-à-vis des gouvernements est un enjeu majeur.

Le huitième principe fait référence à l'articulation entre plusieurs niveaux géographiques. Sur cet aspect, notre recherche nous amène finalement à porter l'analyse au-delà des agences et des comités de bassin, pour s'intéresser aux structures locales de gestion (en France) et à la nécessité d'organismes d'échelle plus large que les comités et agences existants (au Brésil). Le concept d'« institutions passerelles » semble particulièrement adapté pour poursuivre cette analyse des formes de gouvernance polycentriques des eaux et des territoires.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Allain S., 2012. Négociateur l'eau comme un bien commun à travers la planification concertée de bassin. *Natures Sciences Sociétés*, 20(1), p. 52-65.

Barraqué B., 1997. *Les agences de l'eau et la question du patrimoine commun en France et en Europe. Contribution à l'évaluation du rôle et de la performance des agences*. Paris, Rapport pour le Commissariat général du plan.

Barraqué B., 1999. Le ministère de l'Environnement et les agences de l'eau. In : Lascoumes P. (ed.). *Instituer l'environnement : 25 ans d'administration de l'environnement*. Paris, L'Harmattan, p. 103-127.

Barraqué B., 2002. Génie rural et droit des cours d'eau : Benjamin Nadault de Buffon (1804-1880). *La Houille Blanche*, 4-5, p. 136-145.

Barreteau O., Richard-Ferroudji A., Garin P., 2008. Des outils et méthodes en appui à la gestion de l'eau par bassin versant. *La Houille Blanche*, p. 48-55.

Brondizio E., Ostrom E., Young O.R., 2013. Connectivité et gouvernance des systèmes socio-écologiques multiniveaux : le rôle du capital social. *Management et Avenir*, 7(65), p. 108-140.

Comité de bassin Seine-Normandie, 1974. *Procès-verbal de la réunion du comité de bassin Seine-Normandie du 5 avril 1974*. Nanterre, agence de

l'eau Seine-Normandie.

Commissariat général du plan, 1997. *Évaluation du dispositif des agences de l'eau, Rapport au Gouvernement*. Paris, La Documentation française.

Duraiappah A. *et al.*, 2014. Managing the mismatches to provide ecosystem services for human well-being: a conceptual framework for understanding the New Commons. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 7, p. 94-100.

Formiga-Johnsson R.M., 1998. *Les eaux brésiliennes : analyse du passage à une gestion intégrée dans l'État de São Paulo*. Thèse de doctorat en sciences et techniques de l'environnement, Paris, université de Paris XII.

Formiga-Johnsson R.M., 2001. La nouvelle politique de l'eau au Brésil : forces et enjeux d'une transformation vers une gestion intégrée. *Revue Tiers Monde*, 42(166), p. 403-425.

Gutierrez R., 2006. *Between Knowledge and Politics: State Water Management Reform in Brazil*. PhD in Political Science, The Johns Hopkins University, Baltimore, US.

Laigneau P., 2004. *Democracia Participativa e Gerenciamento de Recursos Hídricos: O caso do Comitê de Gerenciamento do Lago Guaíba*. Mémoire de maîtrise en sciences sociales, Porto Alegre, université catholique pontificale du Rio Grande do Sul.

Laigneau P., 2014a. *Tristes águas francesas*. Thèse en sciences de l'environnement, Paris, Agroparistech.

Laigneau P., 2014b. *Le Syndicat National de l'Environnement. Tome I : 1973-1986. Les pionniers de l'environnement cherchent leur place dans l'administration française*. Les Lilas, Syndicat national de l'environnement SNE-FSU.

Martins R.C., 2012. De bem comum a ouro azul: a crença na gestão racional da água. *Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar*, São Carlos, 2(2), p. 465-488.

Meublat G., Le Lourd P., 2001. Les agences de bassin : un modèle français de décentralisation pour les pays émergents ? La rénovation des institutions de l'eau en Indonésie, au Brésil et au Mexique. *Revue Tiers Monde*, 42(166).

Nicolazo J.L., Redaud J.L., 2007. *Les agences de l'eau – Quarante ans de politique de l'eau*. Paris, Éditions Johanet.

OCDE, 2015. *Governança dos Recursos Hídricos no Brasil*. OECD Publications, Paris.

OCDE, 2017. *Water charges in Brazil, the ways forward*. OECD Publications, Paris.

Ostrom E., 2010. *La gouvernance des biens communs : pour une nouvelle approche des ressources naturelles*. Bruxelles, Paris, De Boeck.

Richard-Ferroudji A., 2008. L'animateur de bassin versant : insuffler vie à une communauté de l'eau. *Cosmopolitiques*, 17.

Ribeiro N.B., 2016. *Governança das águas em bacias hidrográficas: proposta conceitual e metodológica e sua aplicação na Bacia Lagos São João, RJ*. Thèse de doctorat en environnement, Rio de Janeiro, université d'État de Rio de Janeiro.

Ruf T., 2011. Le façonnage des institutions d'irrigation au xx^e siècle selon les principes d'Elinor Ostrom, est-il encore pertinent en 2010 ? *Natures Sciences Sociétés*, 19(4), p. 395-404.

SNE-CFDT, 2000. *Propositions pour une réforme de la politique de l'eau et des milieux aquatiques*. Bulletin de la Branche agences de l'eau, Syndicat national de l'environnement SNE-CFDT, Montpellier.

168. À cette époque, de nombreux étudiants brésiliens ont également obtenu des bourses pour venir faire leur thèse en France, et notamment ceux qui participent à cet ouvrage, que ce soit en urbanisme ou en politique de l'eau. Ce livre est l'aboutissement de la coopération qui s'est nouée dès cette époque.

169. Agence de coopération décentralisée créée en 1989 par la Fédération mondiale des cités unies.

170. L'une des caractéristiques des institutions de gestion des commons est que les règles d'organisation adoptées par leurs membres ne soient pas remises en cause par les institutions de niveaux supérieurs (Ostrom, 2010).

171. Voir chapitre 11.

172. Le concept d'« institutions passerelles » est également exposé dans le texte en français « Biens communs et développement : se confronter aux limites d'une gouvernance à un seul niveau spécifique », mis en ligne sur le site internet de la 12^e Conférence internationale de l'AFD. Voir :

http://communsetdeveloppement-afd2016.com/uploads/event_member/116769/eduardobronziofr.4.pdf 

Postface

La gestion des communs face aux conflits pour l'eau

Franck Poupeau, Pedro Jacobi

La gestion des ressources en eau a été érigée comme un exemple d'instauration du commun en politique, depuis la multiplication des conflits pour l'eau en réaction au processus de privatisation des services impulsé à partir des années 1980 à l'échelle mondiale. Elle a donné lieu à des formes d'auto-organisation, principalement rurales ou périurbaines, porteuses d'émancipation. Plusieurs chercheurs ont même parlé d'un « ethos communal » pour évoquer les luttes s'appuyant sur une base communautaire pour revendiquer un projet alternatif de société, basé sur des formes non libérales d'autogestion économique et d'autonomie politique.

Parmi ces luttes, la « guerre de l'eau » à Cochabamba (Bolivie) en 2000 est devenue une référence incontournable des réflexions sur les luttes anticapitalistes. Ce mouvement mené par une coalition de comités d'irrigation, de juntas de résidents et de syndicats ouvriers, a conduit à l'expulsion d'une multinationale de travaux publics (Bechtel), et permis le retour à une gestion municipale du service d'eau. Cochabamba serait ainsi exemplaire des projets alternatifs de société à partir des « us et coutumes » réels ou supposés de peuples indigènes fortement représentés dans les mobilisations. Or, cette remunicipalisation s'est finalement avérée être un échec relatif, notamment en termes d'équipement, et de mise en place d'une gestion participative. L'expérience montre que l'auto-organisation de la gestion des biens communs ne suffit pas à instituer un projet politique alternatif à l'échelle de toute une ville.

En effet, la mise en place de services publics à l'occidentale, c'est-à-dire desservant les domiciles sous pression et de façon continue, avec une eau de qualité directement potable, a exigé non seulement un investissement très lourd en infrastructures, mais aussi un changement complet de culture : la co-obligation à laquelle s'engageaient les membres des communs a été remplacée par l'abonnement individuel, libre et égalitaire. Cela a fait de l'eau urbaine un bien très différent de la ressource en eau. Les deux usines, celle de traitement de l'eau et celle d'épuration des eaux usées, marquent la frontière entre ressources et services publics. Or, dans de grands pays émergents comme le Brésil, le raccordement n'étant pas complet, la population modeste garde encore la culture de l'eau comme ressource, bien gratuit mais commun. Et ce projet de l'eau en commun fait retour sur le « vieux continent », où d'un côté certains veulent rendre l'eau indisponible à la marchandisation, et d'autres veulent expérimenter des éco-quartiers équipés en technologies autonomes par rapport aux réseaux du service public. La situation est ouverte pour un débat collectif du genre « forum hybride », c'est-à-dire sur les choix techniques et les choix sociaux à la fois.

Afin de comprendre les logiques sociales par lesquelles des communautés ont été et sont conduites à s'organiser pour gérer les ressources naturelles et, plus généralement, réguler leur rapport à l'environnement, il est possible de reprendre l'approche proposée par Elinor Ostrom sur le modèle des systèmes socio-écologiques et des *Common Pool Resources* (CPR). Mais l'ambition plus méthodologique que sociopolitique de cette auteure (Johnson, 2004), l'a conduite à se focaliser sur la gouvernance des biens de la nature pris en charge collectivement : elle a ainsi davantage influencé les programmes des agences de développement que porté un projet alternatif de société.

Pour Ostrom (2012), l'analyse des systèmes socio-écologiques doit en effet permettre de comprendre comment différentes institutions polycentriques peuvent favoriser ou au contraire contrarier l'innovation, l'apprentissage, l'adaptation, la flexibilité, la coopération entre parties avec des résultats plus efficaces et durables aux différentes échelles. Cette approche s'inscrit dans un projet de modélisation des interactions entre la société et son environnement (Cox *et al.*, 2010). Bien qu'elle prenne en compte l'hétérogénéité interne des groupes locaux, cette approche a été perçue

comme une « romantisation » de la communauté, du local et des formes d'auto-organisation (Mohan et Stokke, 2000).

L'un des apports de la comparaison France-Brésil présentée dans ce livre est au contraire de permettre d'analyser à quelles conditions des formes collectives d'organisation peuvent se rapprocher ou s'éloigner de l'idéal des communs. Il dresse un état des lieux précis des modes de gestion de l'eau qui engagent des processus politiques complexes où les tendances à l'autonomie se trouvent confrontées à des logiques institutionnelles contraires, des recompositions territoriales aux dispositifs techniques, en passant par les tarifications sociales. Le cas des agences de l'eau et des comités de bassin mis en place en France dans les années 1960, et au Brésil à partir des années 1990, montre dans quelle mesure la construction d'institutions de gestion des communs s'est heurtée aux logiques étatiques qui, tout au long du xx^e siècle, n'ont cessé de s'éloigner des approches subsidiaires et communautaires au profit de régulations administratives et fiscales. Sous couvert de décentralisation et de participation, les formes d'auto-organisation se trouvent en fait dénuées de poids politique réel. Ce livre amorce ainsi une réflexion sur les conditions sociales et institutionnelles susceptibles de produire des structures et des processus de gestion à la fois efficaces et justes : l'idéal de gouvernance des communs construit autour des ressources naturelles cède alors la place à des impératifs de gestion durable des services, engageant d'autres échelles territoriales.

Le problème de la durabilité apparaît particulièrement dans le cas où la pénurie de la ressource génère des conflits pour l'eau, par exemple dans la région de São Paulo au Brésil. Comme le montrent les enquêtes du projet Bluegrass, mené dans plusieurs pays des Amériques^[173], l'analyse ne peut se limiter aux oppositions avérées entre les résidents des couches populaires et les autorités politiques : la gestion urbaine de l'eau suscite des jeux bureaucratiques complexes, à différents niveaux de gouvernement (municipal, national, fédéral). Ainsi le conflit autour du barrage de Billings, qui dépend du système technique de l'Alto Tietê dans la région de São Paulo, ne peut être interprété comme le seul effet d'une sécheresse chronique, dans la mesure où il révèle des antagonismes entre principes de gestion : qualité de l'eau contre quantité d'électricité. Il montre que les

processus de décision en matière de politiques hydriques sont restés concentrés, au Brésil, entre les mains des services des États fédérés et des entreprises publiques de ces mêmes États fédérés, laissant les autres organisations citoyennes à leur marge, alors que des programmes fédéraux surajoutent conditionnalités et circuits de financements — ceci sans pour autant atteindre les cibles territorialisées, puisque les planifications rencontrent généralement de réelles difficultés de mise en œuvre au niveau local (Klink, 2013).

Dans des contextes de pénurie (changement climatique, croissance urbaine, réduction des financements des infrastructures, rivalités pour de nouvelles sources d'approvisionnement), les luttes pour l'imposition de politiques hydriques sont aussi des luttes de savoirs, de savoir-faire et de compétences techniques qui opposent des agents aux ressources différentes : appartenance à une coalition, position institutionnelle et dans les réseaux de politiques publiques, trajectoires académiques et professionnelles, etc. D'autre part, ces jeux politico-bureaucratiques sont à replacer dans les structures institutionnelles spécifiques à chacun des pays étudiés et dans le rapport centre-périphérie qui en découle (État fédéral ou central, État fédéré ou structures décentralisées). Si des situations d'innovations institutionnelles et de politiques hydriques peuvent être décelées sur certains terrains (apprentissage entre coalitions, recombinaisons des relations entre acteurs permettant d'inventer de nouvelles solutions), d'autres laissent au contraire voir une tendance à la « dépendance du sentier » (resserrement, en période de stress hydrique, du système décisionnel sur une coalition techniciste monopolisant les ressources expertes du secteur bureaucratique de l'eau ; donc perpétuation des solutions existantes, et mise à la marge des solutions alternatives). Les conflits observés peuvent alors susciter l'adoption de politiques de l'eau plus ajustées aux contraintes de la transition écologique, lorsque la crise hydrique génère une recombinaison des coalitions porteuses de compétences nouvelles ; ils peuvent aussi favoriser le maintien des politiques en vigueur, lorsque les recombinaisons de coalitions ne provoquent aucun changement dans les croyances partagées et dans la distribution des intérêts en vigueur.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Cox M., Arnold G., Villamayor T., 2010. A review of design principles for community-based natural resource management. *Ecology and Society*, 15(4).

Johnson C., 2004. Uncommon Ground: The 'Poverty of History' in Common Property Discourse. *Development and Change*, 35(3), p. 407-434.

Klink J., 2013. Development Regimes, Scales and State Spatial Restructuring: Change and Continuity in the Production of Urban Space in Metropolitan Rio de Janeiro, Brazil. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37, 4 July, p. 1168-87.

Mohan G., Stokke K., 2000. Participatory Development and Empowerment: The Dangers of Localism. *Third World Quarterly*, 21(2), p. 247-268.

Ostrom E., 2012. Par-delà les marchés et les États. La gouvernance polycentrique des systèmes économiques complexes. *Revue de l'OFCE*, 120, p. 13-72.

173. Le projet ANR-Bluegrass (2014-2017) se propose de comprendre la logique des conflits hydriques face à de nouveaux défis environnementaux, à l'intersection de deux processus : le changement climatique et les dynamiques urbaines. La recherche se focalise sur la manière dont les problèmes environnementaux sont socialement perçus et construits, mais aussi stratégiquement appropriés et utilisés par les protagonistes de l'eau. Les études de cas incluent des villes et leur région rurale environnante, dans l'ouest des États-Unis, au Brésil, au Mexique, au Pérou et en Bolivie. Voir : <https://bluegrass.hypotheses.org> 

Liste des sigles

Abar. *Associação Brasileira de Agências de regulação* (Association brésilienne des agences de régulation), Brésil

Abcon. *Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto* (Association brésilienne des concessionnaires privés de services publics de *saneamento*), Brésil

Abes. *Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental* (Association brésilienne de génie sanitaire et de l'environnement), Brésil

ANR. Agence nationale de la recherche, France

Ares PCJ. *Agência Reguladora dos serviços de Saneamento das bacias dos Rios PCJ* (Agence de régulation du *saneamento* des bassins du PCJ), Brésil

Arsesp. *Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo* (Agence de régulation du *saneamento* et de l'énergie de l'État de São Paulo), Brésil

Assemae. *Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento* (Association nationale des services publics municipaux de *saneamento*), Brésil

Bird. Banque internationale pour la reconstruction et le développement

BNH. *Banco Nacional da Habitação* (Banque nationale d'habitation), Brésil

Cagece. . *Companhia de Água e Esgoto do Ceará* (Compagnie de gestion du *saneamento* de l'État du Ceará), Brésil

Casan. *Companhia Catarinense de Águas e Saneamento* (Compagnie de l'eau et de l'assainissement de l'État de Santa Catarina), Brésil

CCSPL. Commission consultative des services publics locaux, France

Cedae. *Companhia Estadual de Águas e Esgotos* (Compagnie de *saneamento* de l'État de Rio de Janeiro), Brésil

Ceivap. *Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul* (Comité de bassin du fleuve Paraíba do Sul), Brésil

Cesan. *Companhia Espírito Santense de Saneamento* (Compagnie de *saneamento* de l'État d'Espírito Santo), Brésil

CESB. *Companhia Estadual de Saneamento Básico* (Entreprise publique d'État de service d'eau et d'assainissement), une par État fédéré, Brésil

Cispar. *Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná* (Syndicat intercommunal de *saneamento* du Paraná), Brésil

CLE. Commission locale de l'eau, France

Cogerh. *Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos* (Établissement public de gestion des ressources en eau de l'État du Ceará), Brésil

Compesa. *Companhia Pernambucana de Saneamento* (Compagnie de *saneamento* du Pernambouc), Brésil

Concidades. *Conselho Nacional das Cidades* (Conseil national des villes), Brésil

Conesan. *Conselho Estadual de Saneamento* (Comité d'État de *saneamento*), Brésil

Copasa. *Companhia de Saneamento de Minas Gerais* (Compagnie de *saneamento* de l'État de Minas Gerais), Brésil

Corsan. *Companhia Riograndense de Saneamento* (Compagnie de *saneamento* de l'État du Rio Grande do Sul), Brésil

Datar. Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, France

DCH. (Eau) destinée à la consommation humaine

EDF. Électricité de France

Embasa. *Empresa Baiana de Águas e Saneamento* (Compagnie de gestion du *saneamento* de l'État de Bahia), Brésil

EPCI. Établissement public de coopération intercommunale, France

EPCI-FP. Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, France

Epic. Établissement public industriel et commercial, France

FMS. *Fundo Municipal de Saneamento* (Fonds municipal de *saneamento* de Belo Horizonte), Brésil

Fundrem. *Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana* (Fondation pour le développement de la région métropolitaine de Rio de Janeiro) 1975-1989, Brésil

GDF. Gaz de France (Engie)

Gemapi. Gestion de l'eau et des milieux aquatiques, et prévention des inondations, France

Gipreb. Groupement d'intérêt public pour la réhabilitation de l'étang de Berre, France

IBGE. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (Institut brésilien de géographie et de statistiques), Brésil

Idec. *Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor* (Institut de protection du consommateur), Brésil

IWA. *International Water Association*

OCDE. Organisation de coopération et de développement économiques

Ofwat. *Office of water services* (Agence régulatrice des services d'eau), Angleterre

Onema. Office national de l'eau et des milieux aquatiques, France

PCJ. Rivières Piracicaba, Capivari et Jundiaí, Brésil

Planasa. *Plano Nacional de Saneamento Básico* (Plan national de l'eau et de l'assainissement), 1971-1986, Brésil

Plansab. *Plano Nacional de Saneamento Básico* (Plan national de l'eau et de l'assainissement), 2014-2033, Brésil

RMBS. *Região Metropolitana de la Baixada Santista* (Région métropolitaine de la Baixada Santista), Brésil

RMC. *Região Metropolitana de Campinas* (Région métropolitaine de Campinas), Brésil

RMRJ. *Região Metropolitana de Rio de Janeiro* (Région métropolitaine de Rio de Janeiro), Brésil

RMSP. *Região Metropolitana de São Paulo* (Région métropolitaine de São Paulo), Brésil

SAAE. *Serviço Autônomo de Água e Esgoto* (service autonome d'eau et d'assainissement), Brésil

Sabesp. *Saneamento Básico do Estado de São Paulo SA* (Compagnie de *saneamento* de l'État de São Paulo), Brésil

Sage. Schéma d'aménagement et de gestion des eaux, France

Saneago. *Saneamento de Goiás SA* (CESB de l'État de Goiás), Brésil

Sanepar. *Saneamento do Paraná SA* (Compagnie de *saneamento* de l'État du Paraná), Brésil

Sanesul. *Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul SA* (Compagnie de *saneamento* de l'État du Mato Grosso do Sul), Brésil

SCP. Société du canal de Provence, France

Sdage. schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, France

Sedurb. *Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano* (Secrétariat d'État à l'assainissement, au logement et au développement urbain de l'État d'Espírito Santo), Brésil

SEEM. Société d'études des eaux de Marseille, devenue en 1941 Société des eaux de Marseille (SEM), France

SEM. Société d'économie mixte, France

Semae. *Serviço Municipal de Água e esgoto* (Service municipal d'eau et d'assainissement), Brésil

Semasa. *Serviço Municipal de Água e Saneamento Ambiental* (Service municipal d'eau et d'environnement de Santo André), Brésil

Smadesep. Syndicat mixte d'aménagement et de développement de Serre-Ponçon, France

SMAVD. Syndicat mixte d'aménagement de la vallée de la Durance, France

Smegreg. Syndicat mixte d'étude et de gestion des ressources en eau de la Gironde, France

Snis. *Sistema Nacional de Informação em Saneamento* (Réseau national d'information sur le *saneamento*), Brésil

STF. *Supremo Tribunal Federal* (Cour suprême fédérale), Brésil

Liste des auteurs

Barbier Rémi

École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg,
UMR Irstea-Enges GESTE, 67070 Strasbourg, France

remi.barbier@engees.unistra.fr ✉

Barraqué Bernard

Centre international de recherches sur l'environnement et le développement
(Cired) - Agroparistech, 75015 Paris, France

bernard.barraque@agroparistech.fr ✉

Britto Ana Lucia

Programme de Master et Doctorat en Urbanisme de l'Université fédérale de
Rio de Janeiro (PROURB-UFRJ), Rio de Janeiro, Brésil

anabrittoster@gmail.com ✉

Canneva Guillem

Sous-direction de l'animation territoriale et de l'appui aux politiques de
protection et de restauration des écosystèmes, Ministère de la Transition
écologique et solidaire, 92055 La Défense, France

guillem.canneva@m4x.org ✉

Dos Santos Junior Orlando Alves

Instituto de Pesquisa e Planejamento, Urbano e Regional (IPPUR-UFRJ),
Rio de Janeiro, Brésil

orlando.santosjr@gmail.com ✉

Formiga-Johnsson Rosa Maria

Departamento de Engenharia Sanitaria e do Meio Ambiente, Université
d'État de Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brésil

formiga.uerj@gmail.com ✉

Gaudin Jean-Pierre

Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence, 13100 Aix-en-Provence,

France

jpgaudin44@gmail.com ✉

de Grissac Bruno

Syndicat mixte d'étude et de gestion de la ressource en eau du département de la Gironde (Smegreg), 33000 Bordeaux, France

bruno.degrissac@smegreg.org ✉

Guyard Clément

Consultant indépendant, 64100 Bayonne, France

guyard.clement@hotmail.fr ✉

Jacobi Pedro

Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo (IEE-USP), São Paulo, Brésil

prjacobi@gmail.com ✉

Laigneau Patrick

Consultant indépendant en gestion de l'eau, Otinga, Santa Maria - RS, Brésil

patrick@otinga.com.br ✉

Pereira Margareth da Silva

Programme de Master et Doctorat en Urbanisme de l'Université fédérale de Rio de Janeiro (PROURB-UFRJ), Rio de Janeiro, Brésil

margaspereira@gmail.com ✉

Poupeau Franck

Centre de recherche et de documentation sur les Amériques (Creda-CNRS), 75006 Paris, France

franck.poupeau@cnrs.fr ✉

Santoni Laure

EDF R&D LNHE, 78401 Chatou, France

laure.santoni@edf.fr ✉

Vaucelle Sandrine

Université Bordeaux Montaigne, UMR 5319 Passages (CNRS-UBM),

33607 Pessac, France

Sandrine.Vaucelle@u-bordeaux-montaigne.fr ✉



Your gateway to knowledge and culture. Accessible for everyone.



z-library.se

singlelogin.re

go-to-zlibrary.se

single-login.ru



[Official Telegram channel](#)



[Z-Access](#)



<https://wikipedia.org/wiki/Z-Library>